EUROPA-ARCHIV

13. JAHR 5. MAI 1958 9. FOLGE

Die Freihandelszone als Krisenherd der europäischen Integrationspolitik

I. Politische Aspekte der gegenwärtigen Integrationsbemühungen

Die Erwartungen und Befürchtungen des Ostblocks

„Alle gegen alle in Westeuropa . . .", lautete die Sprachregelung, mit der die Presse des Ostblocks im Oktober 1957 auf den neuen Anlauf der Verhandlungen über eine europäische Freihandelszone (FHZ) reagierte[1]. Damit wurde das Leitmotiv wieder aufgenommen, das im März — nachdem die letzten strittigen Fragen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) eine Regelung gefunden hatten — in der sowjetischen Erklärung vom 16. März 1957 und in den maßgebenden publizistischen Organen des Ostblocks mit geringen Variationen durchgespielt worden war[2]. *Lenins* These der Unvermeidbarkeit von Kriegen zwischen den kapitalistischen Ländern wurde damals ebenso zitiert[3] wie sein Ausspruch aus dem Jahre 1915, daß die Vereinigten Staaten von Europa unter kapitalistischen Verhältnissen „entweder unmöglich oder reaktionär" seien[4]. Die gleiche Auffassung hatte *Stalin* zur Zeit des Kampfes um die EVG in seinem Aufsatz in der Oktobernummer 1952 der Zeitschrift *Bolschewik*[5] mit fast den gleichen Argumenten vertreten, die auch in den Aeußerungen von 1957 wiederkehrten.

So stand die Erwartung, daß der Kampf der kapitalistischen Länder um die Weltmärkte und der Wunsch, ihre Konkurrenten abzuwürgen, auf die Dauer stärker sei als alle anderen politischen und wirtschaftlichen Motive, schon im fünften Jahrzehnt unverändert im Konzept der sowjetischen Politik. Wie zu Stalins Zeiten stützte sie sich auch 1957 auf die Ueberzeugung, daß der wirtschaftliche Expansionsdrang der Deutschen alle Bemühungen um eine auf lange Sicht angelegte gemeinsame Politik der Westmächte sprengen müsse. „Sie wollen . . . die protektionistischen Mauern der Konkurrenten aufknacken, ohne wesentliche Gegenleistungen zu bieten; sie wollen ohne einen Flintenschuß die Souveränität der Nachbarstaaten aufheben und sie der Diktatur der Ruhrmonopole unterwerfen[6]. . . ." Aehnlich wie sich im Rahmen der deutschen Zollunion der ökonomisch stärkste Staat, Preußen, als mächtigster Faktor durchgesetzt und die Vorherrschaft erlangt habe, werde sich die Bundesrepublik in der westeuropäischen Zollunion mit vermehrter Wucht geltend machen, bis die deutschen Konzerne als die stärksten Partner jede Art von Marktordnung erzwingen könnten, die ihnen erwünscht erscheint[7]. Zugleich solle die Zollunion dem westdeutschen Finanzkapital maßgebenden Einfluß auf die Ausbeutung der den Mitgliedstaaten noch verbliebenen überseeischen kolonialen Besitzungen geben[8].

Aus dieser ideologischen Grundauffassung ergab sich die mit allen propagandistischen Mitteln geschützte Erwartung, daß der Kampf aller gegen alle in Westeuropa erst nach der Ratifizierung der Verträge beginnen werde. „Je mehr die Betroffenen sich über die Gefährlichkeit dieser Abkommen klar werden, desto heftiger wird ihr Widerstand, desto deutlicher treten auch die unzähligen Widersprüche und Gegensätze innerhalb der Unternehmerkreise jedes einzelnen Landes und aller dieser Länder zutage[9]." Gegenüber der Hoffnung auf eine Veränderung der internationalen Lage, die nur sehr zurückhaltend angedeutet wurde[10], spielte die Spekulation auf die Gegensätze und Schwierigkeiten im westlichen Lager offenbar die Hauptrolle in der sowjetischen Beurteilung des Gemeinsamen Marktes und der Freihandelszone. Ein vom sowjetischen Standpunkt günstiger Ansatzpunkt lag in der Bestimmung der Verträge, daß keine der Etappen des Abbaus der Zollschranken wieder aufgegeben werden dürfe. Diese Unwiderruflichkeit mußte vor jeder neuen „Schwelle" der Integration Aengste und Hemmungen hervorrufen, die von einer geschickteren Politik und Propaganda zu Störmanövern benutzt werden konnten.

Hinter der Hoffnung auf Krisen und innere Zerwürfnisse im kapitalistischen Lager stehen jedoch auch ernste Befürchtungen, die einem weiteren Erstarken des westlichen Wirtschaftssystems in der Phase der „kompetitiven Koexistenz" gelten. Die sowjetische Wirtschaft befindet sich in einem Prozeß der Umbildung, der ein erfolgreiches Durchhalten des Wettbewerbes erschwert. Die Veränderungen der Wirtschaftsorganisationen, die Verlangsamung des industriellen Wachstums und der konstante Mangel an Arbeitskräften bringen Schwierigkeiten mit sich, die der ideologisch begründeten Hoffnung auf den Zerfall des Kapitalismus eine aktuelle politische Spitze geben. Eine Trennung der wirtschaftlichen von den politischen Ueberlegungen und Zielen der Integrationspolitik ist vom sowjetischen Standpunkt aus nicht möglich, und so müssen der Gemeinsame Markt, die

Freihandelszone und insbesondere auch Euratom in der Moskauer Sicht als unmittelbare Stärkung der NATO erscheinen. Die Sowjetunion hat daher kein geringes Interesse daran, die Verwirklichung dieser Projekte zu stören und, wenn möglich, zu hintertreiben, und sie wird sich dieser Aufgabe aller Voraussicht nach mit der gleichen Hingabe widmen wie dem Kampf gegen die EVG, die Pariser Verträge und die NATO selbst.

Die Sorgen Frankreichs

Unter den sechs EWG-Staaten hatte Frankreich in besonderem Maße Hemmungen und Vorbehalte gegen den Gemeinsamen Markt geltend gemacht und sich erst nach Zusicherung weitgehender Schutzbestimmungen zur Teilnahme entschlossen. Dabei standen drei Fragen im Vordergrund der Auseinandersetzung: die wirtschaftliche Integration der französischen Ueberseegebiete mit der Metropole, das Agrarproblem und die Konkurrenzfähigkeit der französischen Wirtschaft im Gemeinsamen Markt. Die Kritiker des Vertragswerkes, unter ihnen vor allem Pierre *Mendès-France,* hatten zu allen drei Fragen schwerwiegende Bedenken erhoben, die teilweise schon während des Kampfes um die EVG geltend gemacht worden waren. Die Verhandlungen über die Freihandelszone mußten in allen drei Bereichen die kaum beschwichtigten Einsprüche mit erneutem Nachdruck wirksam werden lassen. Die wirtschaftlichen Probleme, die sich dabei ergaben, werden weiter unten behandelt. Innenpolitisch bedeutsam war vor allem, daß das Bewußtsein der Ungleichheit in den wettbewerbsmäßigen Ausgangsbedingungen durch die Möglichkeit der Freihandelszone mit neuen Befürchtungen belastet wurde, während gleichzeitig die Kämpfe in Algerien Frankreich immer neue finanzielle Lasten aufbürdeten.

Frankreichs Haltung zum Gemeinsamen Markt und zur Freihandelszone läßt sich daher nicht getrennt von dem Gesamtproblem der politischen und wirtschaftlichen Sanierung des französischen Staates betrachten. Für die Verfechter der Integrationspolitik, wie etwa P. H. *Teitgen,* ist der Gemeinsame Markt zugleich ein politisches Ziel auf dem Wege zur Einigung Europas und ein wirtschaftliches Mittel, das beinahe mechanisch die immer wieder verschobenen oder verwässerten Sanierungsmaßnahmen vorantreiben soll[11]. Aber auch die Gegner der Integrationspolitik haben längst den unlösbaren Zusammenhang mit der französischen Innenpolitik begriffen. Keiner hat ihn schärfer analysiert und schonungsloser dargestellt als Pierre *Mendès-France,* der zum Beispiel im Juli 1957 vor dem Exekutivkomitee seiner Partei erklärte: „Es gibt zur Zeit fünfhundert Abgeordnete, die in den Wandelhallen der Nationalversammlung zugeben, daß die Algerienpolitik von M. Lacoste gescheitert ist und uns nur zum Verlust Algeriens führen kann ... Aber in ihren Reden behaupten sie nach wie vor das Gegenteil ... Ebenso viele denken, daß die beschlossenen finanziellen Maßnahmen uns nicht in den Stand setzen werden, im Gemeinsamen Markt zu bestehen. Aber sie denken auch: wenn der Vertrag in Kraft tritt, wird es unsere erste Sorge sein, das zu tun, was der Vertrag uns verbietet. Sie vergessen, daß die Ausnahmen, die wir verlangen werden, uns nicht ohne Gegenleistungen zugestanden werden. In der internationalen Politik ist die Philantropie selten[12]."

Während des Kampfes um die Finanzvorlage der Regierung Gaillard im November 1957 trat Mendès-France erneut mit seiner scharfen Kritik hervor, die diesmal starke Beachtung fand[13]. Er veranschlagte den wirklichen Fehlbetrag im öffentlichen Haushalt auf 1000 Milliarden Francs und gab seinem Erstaunen darüber Ausdruck, daß die Regierung angesichts dieser Sachlage sich darauf beschränke, nur 100 Milliarden zusätzliche Steuern zu verlangen. Er wies darauf hin, daß der damals von der Regierung erwogene Antrag auf Kredithilfe im Betrage von 500 Millionen Dollar zwar zur Erleichterung der Lage beitragen werde, jedoch mit der Gefahr verbunden sei, daß dadurch die außenpolitische Handlungsfreiheit Frankreichs eingeschränkt werde. Mendès-France bedauerte, daß die neuen Steuermaßnahmen nicht Bestandteil eines umfassenden Sanierungsplanes bildeten, der die Bekämpfung der zwei Hauptübel zum Ziele haben würde, unter denen das Land zu leiden hat: der übermäßigen Entwicklung des Privatkonsums und des Ansteigens der öffentlichen Ausgaben. Mendès-France kam in diesem Zusammenhang auf die „erdrückenden militärischen Lasten" zu sprechen, die der Krieg in Algerien dem Lande aufbürde und deren genauer Umfang von der Regierung verheimlicht werde. Das Zustandekommen einer friedlichen Regelung in Algerien bilde die Hauptvoraussetzung für die Gesundung der Staatsfinanzen. Wenn man aber entschlossen sei, so fügte er hinzu, an der bisher in Algerien befolgten Politik festzuhalten, so müsse man den Mut haben, anzuerkennen, daß der Krieg auch eine Kriegswirtschaft voraussetze.

Wenige Tage später, auf der zweiten Arbeitstagung des ministeriellen Ausschusses der OEEC für die Freihandelszone („Maudling-Ausschuß")[14], die Ende November stattfand, brachte Staatssekretär Maurice *Faure* zum ersten Male die französischen Bedenken vor. Bald darauf setzte eine von maßgebenden Industrieverbänden und Handelskammern gesteuerte Kampagne gegen die Freihandelszone ein, deren Intensität sich rasch steigerte und die am 13. Februar 1958 mit einem Bericht des französischen Wirtschaftsrates über die Mindestbedingungen für eine französische Beteiligung an der Freihandelszone ihren Höhepunkt erreichte[15]. Der Bericht zeigte, ebenso wie das Exposé von Jean *Deleau,* das den

Beratungen dieser Expertenversammlung zugrunde lag, eine nicht nur ablehnende, sondern geradezu feindliche Einstellung gegenüber den „Nachteilen, Unsicherheiten und Risiken der Freihandelszone". Die Position Frankreichs werde durch die Freihandelszone geschwächt, da sie innerhalb der kleineren Gemeinschaft der sechs Länder viel stärker verankert sei und da die Freihandelszone der britischen Konzeption eines viel liberaleren Außenhandels entspreche. Es werde auch schwieriger sein, unter 17 Ländern zu einem Abkommen zu gelangen, als dies unter den sechs Staaten der Montanunion der Fall war. Der hohe Grad der Produktivität der nordeuropäischen Länder mache ihre Exporttätigkeit im Rahmen der Freihandelszone noch gefährlicher als die Konkurrenz seitens der sechs Länder.

An diese allgemeine Betrachtung schloß sich eine ins einzelne gehende Betrachtung aller negativen Aspekte der Freihandelszone an, die in der Forderung nach weitgehenden Ausweichklauseln gipfelte. Die unmittelbaren wirtschaftlichen Folgen eines solchen Verfahrens werden in den anschließenden Beiträgen behandelt. Sie zeigen aber nur einen Teilaspekt des Problems. Für die französische Regierung fielen neben den oben angedeuteten Schwierigkeiten, die sich aus der Situation der „verdeckten Kriegswirtschaft" und den verfahrenen innenpolitischen Verhältnissen ergaben, auch außenpolitische Erwägungen ins Gewicht, die unausgesprochen, aber deshalb nicht unwirksam blieben.

Das Projekt der europäischen Freihandelszone war seit dem Brüsseler Fünfmächtepakt von 1948[16] die erste Initiative zur europäischen Zusammenarbeit, die von Großbritannien ausging und von der britischen Politik energisch vorangetrieben wurde. Damit trat, nachdem Paris ein Jahrzehnt lang Zentrum der europäischen Politik gewesen war, wieder eine Konzeption in den Vordergrund, die London in den Mittelpunkt der „konzentrischen Kreise" rückte, welche den westeuropäischen Staatenbund, das Commonwealth und die Atlantische Gemeinschaft umfassen. Es ist denkbar, daß die Ernsthaftigkeit der britischen Bemühungen in Paris zunächst unterschätzt oder von den inneren Problemen Frankreichs überdeckt wurde. Auch ist die Möglichkeit nicht von der Hand zu weisen, daß zunächst die mit der Europäischen Zahlungsunion, dem Internationalen Währungsfonds und der amerikanischen Regierung geführten Verhandlungen (über Anleihen in Höhe von insgesamt 655 Millionen Dollar) abgeschlossen werden sollten, ehe Paris sich zu einem politischen Vorstoß entschloß, der zwangsläufig zu einer Krise innerhalb der OEEC führen mußte[17]. Vielleicht genügte aber schon das Herannahen der ersten in den Verträgen vorgesehenen „Integrationsschwelle", um die innenpolitischen Kräfte zu mobilisieren und die Grundwelle des Protestes auszulösen, die zu dem — nach den Worten der empörten *Neuen Zürcher Zeitung* — „monströsen Freihandelsprojekt Frankreichs" führten.

Die britische Politik

Wie die „Relance Européenne", die zu dem Projekt des Gemeinsamen Marktes führte, unmittelbar im Anschluß an das Scheitern der EVG und die Ersatzlösung der Pariser Verträge entstand, so hat das Projekt der Freihandelszone aus dem Fiasko der Suezkrise entscheidende Impulse bezogen. Wohl hatte die Idee einer engeren wirtschaftlichen Integration Europas schon lange die Unterstützung der führenden britischen Presseorgane, und die erste britische Initiative im Juli 1956 (die eine Reaktion auf den Spaak-Bericht vom Mai 1956 war) lag vor dem Beginn der Suezkrise. Aber die Unterhausdebatte über die Freihandelszone am 26. November 1956, die eine grundsätzliche Uebereinstimmung von Regierung und Opposition ergab, und das Weißbuch vom Februar 1957[18] sind Teile der etwas überstürzten Hinwendung zu den europäischen Problemen, die dem Schock der Suez-Ereignisse folgte. Nach einigen Monaten des Stillstandes, während denen die Verträge über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und Euratom ratifiziert wurden, ergriff die britische Regierung in der OEEC im Herbst 1957 erneut eine Iniative, der nun mit dem Stichtag des 1. Januar 1959 eine relativ kurze Frist für das Zustandekommen der Freihandelszone gesetzt war und die den bereits geschilderten heftigen Widerstand Frankreichs auslöste.

Noch ehe der französische Staatssekretär *Faure* in der zweiten Februarhälfte 1958 die Hände freibekam, um in Bonn, Brüssel und Rom Unterstützung für die französische Position zu gewinnen, hatte sein Gegenspieler *Maudling* intensive Verhandlungen mit den übrigen OEEC-Staaten eingeleitet, die im Ergebnis einer Isolierung Frankreichs sehr nahe kamen. Die dreitägige Industriekonferenz, die von der britischen Sektion der Europäischen Bewegung vom 19. bis zum 21. Februar in London veranstaltet wurde, ließ deutlich erkennen, daß der französische Vorstoß kein günstiges Echo gefunden hatte[19]. *Maudling* selbst war nach Bonn und Wien gereist, hatte in Paris und Brüssel eindringlich für die britische Politik plädiert und durch eine gemeinsame Stellungnahme der Industrieverbände der vier nordischen Länder wie auch durch Stellungnahmen der deutschen Industrie wertvolle Unterstützung erhalten. Mitte März konnte er dazu übergehen, mit nachdrücklicher Unterstützung seiner Regierung fast ultimative Forderungen zu stellen[20]. Die britische Regierung verlangte nun ohne Umschweife, es müsse zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und Großbritannien bis zum 31. Juli im Prinzip eine Verständigung über die Grundzüge der Freihandelszone erreicht werden; andernfalls könne die britische

Regierung nicht garantieren, daß die öffentliche Meinung, die jetzt in allen politischen Parteien und vielen wichtigen Wirtschaftszweigen für eine britische Beteiligung an einem Europamarkt eintrete, dem Projekt noch gewogen bleibe. Die britische Regierung bestand nun darauf, daß der Gemeinschaftsmarkt und die Freihandelszone gemeinsam am gleichen Datum, dem 1. Januar 1959, in Kraft treten. Das aber lasse sich bei einer Verschleppung der Vorverhandlungen über Juli hinaus nicht mehr erzielen. Insbesondere lehnte die britische Regierung kategorisch die angeblich in dem französischen Gegenvorschlag enthaltenen Anregung ab, das Inkrafttreten der Freihandelszone um drei Jahre aufzuschieben. Deutschland würde während dieses Zeitraumes einen so großen Handelsvorsprung gewonnen haben, daß die britische Industrie ihn nicht mehr aufholen könne. Großbritannien wandte sich auch entschieden gegen eine Einmischung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in die Präferenzen im Commonwealth. Die Gemeinschaft könne nur dann einen freieren Zugang zu den Commonwealth-Märkten erwarten, wenn sie dem Commonwealth ebenfalls die Tür öffne. In London wurde gleichzeitig zugegeben, daß Frankreich wirtschaftlich von einer Freihandelszone wenig Nutzen haben würde. Britische Regierungskreise versuchten daher, Frankreich die Freihandelskonzeption politisch schmackhaft zu machen, indem sie die ungünstigen Rückwirkungen auf die anglo-französischen politischen Beziehungen betonten, die aus einem Scheitern der Freihandelsverhandlungen resultieren könnten.

So verbanden sich wirtschaftliche und politische Motive in der energischen und zielstrebigen britischen Verhandlungsführung zu einem Programm, das auf uneingeschränkte parlamentarische Unterstützung rechnen konnte. „In dieser Angelegenheit ist die Politik der Regierung und der Opposition praktisch gleich“, erklärte *Maudling* zum Abschluß der Unterhausdebatte am 28. März[21], „und es wäre von großem Wert, wenn in Europa allgemein bekannt würde, daß, falls aus irgendeinem Grund ein Regierungswechsel stattfände, die Politik unverändert bleiben würde.“ Der Generalzahlmeister erklärte, es sei äußerst wichtig, daß es in Europa nicht zu neuen Zolldifferenzen komme. „Ich habe darauf hingewiesen, wie wichtig es ist, daß wir über die wesentlichen Punkte bis Ende Juli eine Uebereinkunft erzielen“, fügte er hinzu. „Wenn wir im August ohne eine solche Uebereinkunft in den wesentlichen Punkten in die Ferien gehen müßten, würde in vielen Ländern die Unterstützung für dieses Projekt dahinschwinden. Nach Ansicht der britischen Regierung ist es außerordentlich wichtig, daß der Zeitplan eingehalten wird, den die Länder der OEEC für den Verhandlungsausschuß aufgestellt haben, der jetzt in Paris tagt.“ „Es wäre eine Tragödie für Europa“, rief Maudling schließlich aus, „wenn diese Verhandlungen scheiterten.“

Die prekäre Mittlerstellung der Bundesrepublik

Der französisch-britische Konflikt hat die Bundesregierung in eine scheinbar günstige, in Wirklichkeit jedoch äußerst prekäre Lage gebracht. Ihre wirtschaftspolitischen Auffassungen stimmen weitgehend mit den britischen überein. Auch können die Warnungen vor den verheerenden außenpolitischen Konsequenzen einer wirtschaftlichen Spaltung Westeuropas nirgends auf fruchtbareren Boden fallen als in der Bundesrepublik, deren Schicksal vom Zusammenhalt der Westmächte abhängt. Andererseits bilden die engen und ungetrübten deutsch-französischen Beziehungen den Eckstein der deutschen Außenpolitik, auf dem sich die Zusammenarbeit im engeren Kreise der EWG-Staaten aufbaut und der auch das weitere Gefüge der westeuropäischen und atlantischen Politik mitträgt.

Es ist aus der Bonner Perspektive nicht schwer zu erkennen, daß in dem britischen wie in dem französischen Projekt einer Freihandelszone Momente einer Gleichgewichtspolitik enthalten sind, die sich unmittelbar auf die Stellung der Bundesrepublik in Europa beziehen. Würde sich die Bonner Politik so verhalten, wie es den Erwartungen des Ostblocks entspräche, und eine reine Macht- und Interessenpolitik betreiben, so würde sie sich sehr rasch einer feindlichen Koalition gegenübersehen und die Isolierung im Kreise der Westmächte mit dem Zusammenbruch ihrer Sicherheits- und Wiedervereinigungspolitik bezahlen. So rasch könnte die scheinbar glänzende Stellung des Vermittlers in ihr Gegenteil umschlagen. Deshalb scheinen auch die britisch-deutschen Wirtschaftsverhandlungen, die aus Anlaß des Besuches von Bundeskanzler *Adenauer* (16. bis 18. April) in London stattfanden, unter dem Zeichen einer freundlichen, aber bestimmten Zurückhaltung gestanden zu haben[22]. An der Sympathie Westdeutschlands für die Idee der Freihandelszone war nicht zu zweifeln. Ebenso fest stand aber auch, daß die Bonner Politik nicht gewillt war, bei ihren Bemühungen um einen Ausgleich der Interessen die deutsch-französischen Verbindungen nach Jahren der guten Zusammenarbeit ernsthaften Spannungen auszusetzen.

Eine Synthese der wirtschaftlichen und der politischen Interessen ist in Bonn vielleicht noch schwerer zu erreichen als in London und Paris, weil dabei Hypotheken der Vergangenheit in Rechnung zu stellen sind, die durch materielle Leistungen nicht abgegolten werden können. Während die Propaganda des Ostblocks die einprägsame Formel „Gemeinsamer Markt plus Euratom = Nazi-Europa“[23] geprägt hat und alles tut, um das Mißtrauen gegen Deutschland in West- und Osteuropa wachzuhalten,

steht die Bonner Politik vor der schwierigen Aufgabe, das politische Gleichgewicht innerhalb des westlichen Bündnissystems zu erhalten, das die Voraussetzung für die wirtschaftliche Integration Westeuropas ist. Diese politischen Probleme treten zu den wirtschaftlichen Schwierigkeiten hinzu, deren Bewältigung, schon für sich allein betrachtet, eine gewaltige Aufgabe ist. Bei der Schaffung einer europäischen Wirtschaftsunion haben auch die kleineren Staaten eine gewichtige Stimme. Ihre Auffassungen stehen oft den gemeinsamen europäischen Interessen näher als die der Großmächte. Vielleicht kann es die Aufgabe der Bundesrepublik erleichtern, wenn sie sich nicht so sehr als europäische „Großmacht“, sondern im Verein mit den kleineren Staaten um einen Ausgleich bemüht. *Wilhelm Cornides*

Anmerkungen

1) Vgl. zum Beispiel *Neues Deutschland* vom 17. 10. 1957.

2) Vgl. den Text der sowjetischen Erklärung und die Antwortnote der Bundesrepublik in: Europa-Archiv 11—12/1957, S. 9923—9928. Vgl. dazu zum Beispiel D. *Melnikov*, „Threat to European Security“ in: *International Affairs* (Moskau), März 1957, S. 46—54; „Zur Frage des Gemeinsamen Marktes“ in: *Neue Zeit* (Moskau) vom 14. März 1957, S. 18—21; Hans W. *Aust*, „Die Falle des Gemeinsamen Marktes“ in: *Deutsche Außenpolitik* (Ost-Berlin), März 1957, S. 191—213.

3) Vgl. *Melnikov*, a. a. O., S. 47.

4) Vgl. W. I. *Lenin*, Ausgewählte Werke in zwei Bänden, Moskau 1946, Band 1, S. 751, zit. bei *Aust*, a. a. O., S. 192.

5) Deutsch in Europa-Archiv 22—23/1952, S. 5303 ff.

6) Vgl. *Aust*, a. a. O., S. 206.

7) Vgl. *Aust*, a. a. O., S. 199.

8) Vgl. *Aust*, a. a. O., S. 213; *Melnikov*, a. a. O., S. 49.

9) Vgl. *Aust*, a. a. O., S. 212.

10) Vgl. etwa *Neue Zeit*, a. a. O., S. 18.

11) Vgl. dazu *Teitgens* Ausführungen in der Ratifizierungsdebatte (*Le Monde* vom 9. Juli 1957).

12) Vgl. *Le Monde* vom 30. Juni 1957: „M. Mendès-France: Le drame algérien et la crise du régime sont un seul problème.“

13) Vgl. *Neue Zürcher Zeitung* vom 18. November 1957: „Der Kampf um die Finanzvorlage Gaillards“. Vgl. dazu auch die Berichte über den Kongreß der Radikalen in Straßburg, insbesondere die Reden von Félix *Gaillard* und Pierre *Mendès-France*, in *Le Monde* vom 23.—26. November 1957. Der Kongreß endete mit der Wahl *Daladiers* zum Parteipräsidenten, was als Erfolg von *Mendès-France* gewertet wurde.

14) Bei den gegenwärtigen Verhandlungen im Maudling-Ausschuß handelt es sich nur um Beratungen von Regierungsexperten. Erst wenn im Maudling-Ausschuß Uebereinstimmung erzielt ist, kann mit der Ausarbeitung eines Vertrages begonnen werden, der von den Regierungen unterzeichnet und von den Parlamenten ratifiziert werden muß.

15) Vgl. *Le Monde* vom 14. Februar 1958.

16) Vgl. Europa-Archiv 1/1949, S. 1755—1767.

17) Die Anleihen der EZU an Frankreich wurden am 12. Februar 1958 vom Rat der OEEC gebilligt. Es ist auffällig, daß schon in den ersten Nachrichten über den am 9. Januar 1958 gefaßten Beschluß der französischen Regierung, ein Memorandum zu den Fragen der Freihandelszone vorzulegen, davon gesprochen wird, die Vorbereitung werde „etwa einen Monat“ in Anspruch nehmen. Vgl. *The Times* vom 10. Januar 1958. Der Ministerrat billigte die Denkschrift am 21. Februar; vgl. *Neue Zürcher Zeitung* vom 22. Februar 1958.

18) Vgl. Richard *Bailey*, „Die britische Einstellung zum europäischen Gemeinsamen Markt und zur Freihandelszone“ in: Europa-Archiv 9/1957, S. 9803—9806; Günter *Keiser*, „Die Verhandlungen über die Errichtung einer europäischen Freihandelszone“ in: Europa-Archiv 1/1958, S. 10 423 ff.

19) Vgl. *Neue Zürcher Zeitung* vom 21. Februar 1958.

20) Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 20. März 1958.

21) Vgl. *British Information* (Wirtschaft), Nr. 122 vom 3. April 1958.

22) Vgl. u. a. *Neue Zürcher Zeitung* vom 18.—23. April 1958.

23) Vgl. *Aust*, a. a. O., S. 198.

II. Wirtschaftliche Probleme der Verhandlungen über die Freihandelszone

Von Norbert Kohlhase und Joachim Willmann

Die Verhandlungskrise im Maudling-Ausschuß

An der Jahreswende 1957/58 bestanden unter den wirtschaftlichen Experten begründete Hoffnungen, daß es möglich sein werde, die Verhandlungen über die Errichtung einer europäischen Freihandelszone (FHZ) rechtzeitig zu beenden, um die erste Senkung der Binnenzölle innerhalb der angestrebten FHZ zusammen mit der ersten vertraglich vorgeschriebenen Zollsenkung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) am 1. Januar 1959 durchführen zu können. Diese Beurteilung basierte auf den Ergebnissen der ersten Sitzungen des beim Europäischen Wirtschaftsrat (OEEC) geschaffenen Ministerausschusses für die Freihandelszone („Maudling-Ausschuß“). Auf diesen ersten Sitzungen hatte der Ausschuß an Hand eines Fragebogens, der vom Vorsitzenden, dem britischen Sonderbeauftragten Reginald *Maudling*, vorgelegt wurde, eine erste Prüfung aller Probleme vorgenommen, die im Zusammenhang mit der FHZ zu lösen sind. Dabei waren zwar einige Sachprobleme, insbesondere die Frage der Ursprungszeugnisse, der Wettbewerbsregeln, der Harmonisierung, als besonders schwierig erkannt worden; eine Lösung schien jedoch im Bereich des Möglichen zu liegen. Trotz unterschiedlicher Auffassungen in einzelnen Spezialfragen gab es noch keine „ausgesprochenen“ Meinungsverschiedenheiten über die Grundkonzeption der FHZ.

Die erste Sitzung des Ministerausschusses im neuen Jahr, die *dritte* seit seinem Bestehen (15./16. Januar 1958), war vor allem der Diskussion der Fragen der möglichen Einbeziehung der Landwirtschaft in die FHZ gewidmet. Den Ministern lag bei ihrem Zusammentreten ein britisches Memorandum über die Stellung der Landwirtschaft in der FHZ vor[1], das wegen seiner ungenügenden Präzision und wegen des Mangels an konkreten Vorschlägen allgemein kritisiert

wurde[2]. Von den meisten Sitzungsteilnehmern wurde insbesondere beanstandet, daß die Frage der internen Preissubventionen in der Denkschrift unberücksichtigt geblieben war. Bei der Diskussion dieser Fragen wurde zum ersten Male das französische Memorandum angekündigt, das bald in den Mittelpunkt der Auseinandersetzung rücken sollte. Offiziell wurde erklärt, die französische Regierung sei zur Zeit damit beschäftigt, ihre Stellungnahme nicht nur zum Problem der Landwirtschaft in der FHZ, sondern zur FHZ im allgemeinen auszuarbeiten[3].

Auf der *vierten* Tagung des Maudling-Ausschusses am 17./18. Februar 1958 erklärte der Präsident der Europäischen Wirtschaftskommission, Walter *Hallstein*, daß auch die Kommission eine Verbindung von EWG und FHZ anstreben werde, und zwar von nun an als geschlossene Vertretung der sechs EWG-Mitgliedsländer[4].

In der Aussprache konnte Minister *Maudling* darauf hinweisen, daß mit Ausnahme von vier — allerdings wesentlichen — Punkten (nämlich dem Problem der Ursprungszeugnisse, der Ausweichklauseln, der Institutionen und der überseeischen Gebiete) alle strittigen Fragen von Sachverständigengremien behandelt worden waren. Noch zu diesem Zeitpunkt stellte er einen rechtzeitigen Abschluß der Vorarbeiten in Aussicht, damit im zweiten Quartal dieses Jahres mit der Abfassung der Vertragstexte begonnen werden könne. Auch der amerikanische Beobachter betonte das Interesse seiner Regierung am erfolgreichen Verlauf der Verhandlungen. Er hob hervor, daß eine Spaltung Westeuropas die Verlängerung des Reciprocal Trade Agreements Act durch den Kongreß erschweren würde[5]. Es war freilich nicht zu übersehen, daß die Sitzung durch die in Aussicht gestellte, zu diesem Zeitpunkt aber noch nicht vorliegende französische Denkschrift überschattet wurde.

Dies galt erst recht für die *fünfte* und *sechste* Session des Ministerausschusses am 11. und 12. März sowie am 31. März und 1. April 1958. Der inzwischen bekanntgewordene Inhalt des französischen Memorandums über die FHZ drohte zu einer ernsten Verhandlungskrise zu führen[6]. Daß die latenten Spannungen zwischen einzelnen EWG-Ländern und den elf übrigen OEEC-Mitgliedstaaten nicht deutlicher nach außen in Erscheinung traten, lag an dem Kompromißvorschlag des italienischen Außenhandelsministers, Guido *Carli*, zur Gestaltung des Zollsystems in der Freihandelszone. Zweck dieses Vorschlages ist es, einen Ausgleich zwischen den Gegensätzen in der Frage der Zollbehandlung von Waren aus Drittländern herbeizuführen. Der Ministerausschuß konzentrierte sich deshalb auf seinen beiden Sitzungen im Monat März — zunächst noch indirekt und inoffiziell — auf das französische Memorandum und — unmittelbar und detailliert — auf den Versuch Carlis, die dadurch ausgelösten ernsten Besorgnisse um das Zustandekommen der FHZ zu beseitigen.

Das französische Memorandum[7]

Der entscheidende Unterschied zwischen den Auffassungen, die sich aus den bisherigen OEEC-Verhandlungen ergeben haben, und der französischen Denkschrift liegt erstens darin, daß sich nun zwei völlig verschiedene Freihandelskonzeptionen gegenüberstehen. Der französische Plan rückt von dem multilateralen Charakter eines europäischen Warenaustausches sehr entschieden ab und sieht statt dessen eine Art Rahmenvertrag vor, der im einzelnen, und zwar nach Branchen unterschieden, bilateral auszufüllen wäre. Der Gegenstand der bisherigen Verhandlungen, nämlich ein allgemeines Abkommen, das alle Regierungen verbindlich verpflichtet, müßte damit zugunsten eines sogenannten „approche par secteurs" aufgegeben werden. Das bedeutet, daß die Industriezweige mit besonderen Problemen dem Freihandel zu verschiedener Zeit ausgesetzt werden, nämlich nach Maßgabe der Schwierigkeiten, die sich bei der Angleichung der Wettbewerbsbedingungen ergeben. Von französischer Seite wird betont, man müsse ähnlich wie im Gemeinsamen Markt Garantien für eine künftige Angleichung der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik und Zusicherungen über faire Wettbewerbsbedingungen haben sowie Sicherheiten für die Nichtdiskriminierung im Verkehrswesen. Daneben hält der französische Entwurf an den generellen Ausgleich- und Abwehrklauseln fest, die aus Zahlungsbilanzgründen oder im Falle einer industriellen bzw. landwirtschaftlichen Bedrohung durch „soziale Regression" in Kraft treten sollen.

Die zweite Gegenforderung Frankreichs besteht in der teilweisen Ausdehnung der Commonwealth-Präferenzen auf die Exporte der EWG-Länder nach dem Commonwealth. Frankreich interessiert sich verständlicherweise für neue Absatzmärkte seiner aufgebauten Industriezweige, weil es befürchtet, in einer FHZ von Großbritannien erdrückt zu werden, das „am Kreuzweg von Freihandelszone und Commonwealth" liegt und dadurch erhebliche amerikanische Investitionen anziehen wird. Das französische Argument lautet im wesentlichen wie folgt: „Großbritanniens Präferentialabkommen mit den Commonwealth-Ländern schließt die Produzenten des Kontinents praktisch vom freien Export nach den Dominions aus. Der Gemeinsame Markt hat diesem Präferentialsystem nichts Gleichwertiges entgegenzusetzen . . . Unter diesem Gesichtspunkt betrachtet, bleibt nichts anderes übrig, als die progressive Liberalisierung der Kontingente und die Ermäßigung der Zollsätze nicht nur zwischen den Sechs und jedem der Elf bilateral auszuhandeln, sondern dabei auch für jede der Hauptwarengruppen eine Sonderregelung zu treffen[8]."

Die englische Presse hat in ihrer Antwort auf diese Forderung darauf hingewiesen[9], daß das Vorzugszoll-

system kein Geschenk des Commonwealth an Großbritannien darstelle, sondern erhebliche Gegenleistungen Großbritanniens (beispielsweise die Bereitstellung von Investitionsmitteln) voraussetze. Wer an diesem Präferenzsystem teilnehmen wolle, von dem müsse man allerdings auch verlangen, daß er gleichfalls zu Konzessionen ähnlicher Art bereit sei. Frankreich dagegen sei umgekehrt ebensowenig daran interessiert, seinen Markt in Französisch-Nordafrika, das der Freihandelszone nicht angehöre, dem kanadischen Weizen oder der neuseeländischen Butter zu öffnen.

Der dritte neue Gedanke des französischen Entwurfs liegt darin, den Zollabbau in der FHZ von der Einstimmigkeit aller Mitgliedsländer abhängig zu machen. In jedem Fall soll der Uebergang von der ersten zur zweiten Phase erst drei Jahre nach Inkrafttreten der EWG möglich sein. Diese sogenannte „décalage" bedeutet im Effekt eine Verlängerung der Zolldisparitäten zwischen den Außen- und Binnensätzen des Gemeinsamen Marktes gegenüber den übrigen FHZ-Ländern.

Der Entwurf, der im übrigen für die Bezeichnung „Europäische Freihandelszone" den neuen Namen „Europäische Union für wirtschaftliche Zusammenarbeit" (Union Européenne de coopération économique) vorschlägt, hat eine im allgemeinen wenig wohlwollende Presse gefunden. Gewichtige Pressestimmen haben darin einen Versuch gesehen, die überholten Vorstellungen des Protektionismus in einer neuen Form wiederaufleben zu lassen. Die französische Abneigung, sich über den Gemeinsamen Markt hinaus zu binden, und die — wohl berechtigte — Skepsis, ob das Projekt der Freihandelszone in der bisherigen Form von der Nationalversammlung sanktioniert werden könne, haben, nach englischer Auffassung[10], in der vorgelegten französischen Denkschrift ihren Niederschlag gefunden[11].

Bisher ist die Denkschrift nur den Ländern des Gemeinsamen Marktes unterbreitet worden, mit dem Ersuchen, eine Stellungnahme bis Ende April auszuarbeiten und sie zur nächsten Sitzung des Ministerausschusses am 2. und 3. Mai 1958 zur Kenntnisnahme den übrigen FHZ-Ländern zugehen zu lassen. Diese Sitzung mußte, wie am 22. April bekannt wurde, verschoben werden. Offenbar war es den EWG-Ländern noch nicht möglich, zu einer gemeinsamen Auffassung zu kommen.

Sollten die sechs Länder keine Einigung in dieser Frage erzielen, so schlägt der französische Staatssekretär *Faure* vor, das Exekutivorgan der EWG in Anspruch zu nehmen und ihm als erste große Aufgabe den Entwurf eines gemeinsamen Vorschlages zu übertragen, der dann, ähnlich wie seinerzeit der EWG-Vertrag selbst, als gemeinsamer Vorschlag der Sechs in die französische Nationalversammlung eingebracht werden würde[12]. Der Präsident der Kommission der EWG, Professor *Hallstein*, hat den sechs EWG-Ländern inzwischen ein Schriftstück zugestellt, in dem der Versuch gemacht wird, bei Wahrung der gemeinsamen Interessen einen Kompromißvorschlag zum französischen Memorandum zu entwickeln.

Der Carli-Plan

Um die Meinungsverschiedenheiten zwischen den vorwiegend protektionistisch eingestellten Ländern und den übrigen Partnern der Verhandlungen über die Freihandelszone zu überbrücken, legte Minister *Carli* einen Alternativplan vor. Er läuft im wesentlichen darauf hinaus, das Problem der Ursprungszeugnisse durch das doppelte Verfahren der Harmonisierung von EWG- und FHZ-Zöllen und der Schaffung von Ausgleichstaxen zu ersetzen. Im einzelnen heißt es darin[13]:

> „Absatz 4. — In Ermangelung eines gemeinsamen Außentarifs besteht die angemessene Methode zur Erreichung dieses Ergebnisses (die Uebernahme charakteristischer Merkmale einer Wirtschaftsunion in die FHZ) in der Abstimmung der Tarife . . .
> Es handelt sich darum, einen maximalen und einen minimalen Zolltarif festzulegen, zwischen denen jeder Mitgliedstaat die Freiheit hätte, seinen eigenen Tarif festzulegen . . . Jedes Erzeugnis, das ein Land mit einem Tarifsatz innerhalb der Grenzen dieser Tarife belastet, würde der Vorteile des Zollregimes teilhaftig werden, falls es innerhalb dieser Zone im Verkehr ist. Es wäre nicht erforderlich, irgendeine Kontrolle bezüglich des Ursprungs oder der zufällig in das fragliche Erzeugnis eingegangenen zonenfremden Bestandteile vorzunehmen. Auf diese Art und Weise würde die Verwaltungsprozedur beim Import durch die Länder der Zone beträchtlich vereinfacht."

Das Verfahren lehnt sich ausdrücklich an die Praxis der Montanunion an, die Frankreich und Italien die Möglichkeit einräumte, ihre Zollsätze um 1 bis 2 bzw. 2 bis 4 Punkte über dem gemeinsamen Tarif anzusetzen, weil man glaubte, diese Marge sei klein genug, so daß man auf Ursprungszeugnisse und andere Kontrollen verzichten könne. Für die Freihandelszone soll — sehr zum Unterschied vom gemeinsamen Außenzolltarif der EWG — nur eine einheitliche N o r m aufgestellt werden, von der die Mitglieder innerhalb der „Bandbreite" nach oben und unten abweichen dürften.

In Fällen jedoch, „wo der Unterschied zwischen den Tarifen zweier Länder der Zone für ein bestimmtes Erzeugnis höher wäre als die festgelegte Höchstgrenze, könnte das den weniger hohen Tarif anwendende Land eine Ausgleichsabgabe erheben".

Wenn auch die Mehrzahl der Ausschußmitglieder den Carli-Vorschlag als einen konstruktiven Beitrag gewertet und aufgenommen hat, so sind doch von den Experten massive Bedenken vorgebracht worden. Die Kompensationstaxen, so heißt es, liefen praktisch auf die Einführung interner Zölle hinaus, eine Wirkung, die mit dem Ziel eines zollfreien europäischen Mark-

tes unvereinbar sei. Auch von deutscher Seite wurde deshalb eine Begrenzung oder zumindest ein degressiver Abbau der Ausgleichsabgaben vorgeschlagen[14]. Die Ausschußsitzung Ende März zeigte überdies, daß die Auswirkungen dieses Systems (u. a. der Umfang der auch dann noch unvermeidlichen Verkehrsverlagerungen) von der Festsetzung der Zollmargen abhängen. Hinzu kommt, daß damit in jedem Land statt eines einheitlichen Zollsatzes so viele verschiedene Tarife gelten würden, wie die Zone Teilnehmer hat[15].

Diese Einwendungen haben deutlich werden lassen, daß der Carli-Plan in den Ländern der Freihandelszone von zwei verschiedenen Blickrichtungen aus gesehen wird[16]. Während Italien und einige andere Länder dafür eintreten, daß das von Carli vorgeschlagene Verfahren zur Regel erhoben und das System der Ursprungszeugnisse höchstens in Ausnahmefällen zur Anwendung gebracht wird, vertreten Großbritannien, die Schweiz und die skandinavischen Staaten die entgegengesetzte Auffassung, der zufolge die Ursprungszeugnisse im Verkehr zwischen den Mitgliedstaaten grundsätzlich als das Normalverfahren angewendet werden sollten, während zum Carli-System nur in einigen besonders gelagerten Fällen gegriffen werden könnte.

Nach dem Stand der Verhandlungen Ende April entsteht der Eindruck, daß sich die Hauptschwierigkeiten beim Zustandekommen einer Freihandelszone weitgehend von den wirtschaftstechnischen Fragen auf wesentlich politische Probleme verschoben haben, die in dem vorangehenden Beitrag erörtert wurden. Es ist deutlich geworden, daß es von Anfang an ein Irrtum war, zu glauben, die Freihandelszone könne die ideale Verwirklichung des Freihandelskonzeptes werden; allein schon die Beschränkung auf die europäischen Länder beeinträchtigt das Freihandelsmodell und verbietet deshalb seine Gleichsetzung mit der Freihandelszone. Es zeigt sich, daß ein dogmatischer „Purismus“ den politischen Gegebenheiten nicht gerecht wird und jedenfalls dann unrealistisch werden muß, wenn die Verwirklichung der angestrebten Marktausweitung daran zu scheitern droht. Der Europäische Wirtschaftsrat scheint deshalb jetzt, als Ausweg aus den gegenwärtigen Verhandlungsschwierigkeiten, ein Kompromiß zwischen den entgegengesetzten Positionen anzustreben, indem er zunächst das Carli-Projekt (Präferenzzollsystem mit Ausgleichsabgaben) zu verwirklichen sucht, mit der Absicht, es später, nach einer angemessenen Zeit, zu einer Zollunion und dann allmählich zu einem stärker integrierten gemeinsamen Markt zu intensivieren. Dadurch läßt sich auch die etappenweise Verwirklichung des europäischen Marktes sehr viel besser an die jeweils vorherrschenden politischen Bedingungen anpassen als bei einer vertraglich festgelegten, mehr oder minder starren Regelung.

Interessant ist ferner, daß sich in der Verhandlungstaktik seit dem Beginn der Gespräche entscheidende Veränderungen ergeben haben. Großbritannien hatte anfänglich damit gerechnet, seine Wünsche durchsetzen zu können, indem es die unterschiedliche Interessenlage der EWG-Länder für seine Zwecke auszunutzen versuchte. Die EWG-Länder versuchen dagegen heute, erst dann in neue Verhandlungen mit Großbritannien und den übrigen OEEC-Ländern einzutreten, wenn sie ihre Stellungnahme miteinander abgestimmt haben und als ein geschlossener Block im Maudling-Ausschuß auftreten können. Damit würden sie ihre Verhandlungsposition beträchtlich verstärken und Großbritannien vor eine veränderte Situation stellen. Da im Augenblick freilich der termingerechte Abschluß der Verhandlungen durch die Regierungskrise in Frankreich noch unwahrscheinlicher geworden ist, wird man, um die Durchsetzung der gegenseitigen Forderungen nicht unnötig teuer erkaufen zu müssen, vermutlich dem Vorschlag Professor *Hallsteins* folgen und am 1. Januar 1959 gleichzeitig mit der obligatorischen linearen Zollsenkung in der EWG auch die Zollsätze der übrigen elf OEEC-Länder um 10 vH senken. Damit wäre Zeit gewonnen, um die Verhandlungen über die FHZ in Ruhe weiterzuführen und die Ergebnisse notfalls im nächsten Jahr in den Länderparlamenten zu ratifizieren[17].

Die Einstellung der kleineren nicht an der EWG beteiligten Länder zum Freihandelszonenprojekt

Das Interesse der nicht an der EWG beteiligten OEEC-Länder an einer Ausweitung des Gemeinsamen Marktes durch die FHZ wird entscheidend durch die Struktur ihrer Außenhandelsbeziehungen zu den EWG-Ländern bestimmt. Es zeigt sich nämlich, daß diese Drittländer insgesamt beträchtlich größere Einfuhren aus den Ländern des Gemeinsamen Marktes tätigen als sie nach dorthin ausführen (vgl. nebenstehende Tabelle).

Neben der Schweiz sind, wie ersichtlich, vor allem die *skandinavischen Länder* am stärksten defizitär gegenüber der EWG. Da außerdem der weitaus größte Teil des Außenhandels dieser Länder inner-

Handelsbilanzdefizite der wichtigsten OEEC-Länder gegenüber dem EWG-Raum[18]
in Millionen Dollar

	1955	1956
Oesterreich	108,4	73,4
Dänemark	152,8	137,7
Griechenland	62,5	76,2
Norwegen	148,1	175,9
Portugal	114,8	84,3
Schweden	268,9	226,8
Schweiz	349,6	421,1
Türkei	41,7	47,0
Großbritannien	226,0	211,0
Gesamtdefizit	1472,8	1453,4

halb des FHZ-Raumes abgewickelt wird, würde Skandinavien sowohl bei einem Nichtzustandekommen der FHZ als auch bei seinem Fernbleiben von einer Freihandelszone Risiken für die Diskriminierung seiner Ausfuhr eingehen[19]. Andererseits wird diesen Ländern eine Anpassung an die neuen Wettbewerbsbedingungen in der FHZ vermutlich leichterfallen, weil sie bereits jetzt schon einen relativ geringen Zollschutz genießen. Auch die skandinavischen Wirtschaftsverbände haben sich grundsätzlich zu einer solchen Freihandelszonen-Konzeption bekannt, die ihrem liberalen Anspruch genügt und die Grundforderung erfüllt, daß „erstens alle Warengattungen in den Freihandelsvertrag einbezogen werden und zweitens jede Diskriminierung auf Grund nationaler Interessen möglichst verhindert wird".[20] In einer gemeinsamen Erklärung der skandinavischen Industrieverbände wird besonders auf die Bedeutung billiger Rohstoffeinfuhren für die skandinavischen Länder hingewiesen. Die Stellungnahme wendet sich vor allem gegen die von einigen Ländern gewünschte „Zollharmonisierung nach oben", das heißt gegen wesentliche Tariferhöhungen der Niedrigzolländer.

Die Befürchtungen einer aus dem Gemeinsamen Markt drohenden Diskriminierung sind in der *Schweiz*, dem am meisten mit der EWG verflochtenen Land, naturgemäß besonders stark (56 vH der gesamten schweizerischen Einfuhr stammt aus dem EWG-Raum). Gleichwohl macht die Schweiz eine Beteiligung an der FHZ von einer Reihe von Voraussetzungen abhängig. Sie besteht beispielsweise darauf, daß sie den jetzt im Entwurf vorliegenden schweizerischen Zolltarif zum Ausgangspunkt für den gemeinsamen Zollsenkungsplan nehmen darf. Außerdem wird ein generelles Landwirtschaftsstatut für die Zone angestrebt, das den besonderen Verhältnissen der schweizerischen Landwirtschaft Rechnung tragen soll. Der Chef des Eidgenössischen Politischen Departements, Bundesrat Max *Petitpierre*, hat neue Bedenken angemeldet und mitgeteilt, die Schweiz wolle in Anbetracht der jüngsten Entwicklung der Freihandelszonengespräche entweder für Juni oder Ende dieses Jahres der EZU aufkündigen, wenn nicht dafür Sorge getragen werde, daß Diskriminierungen zwischen der EWG und den OEEC-Ländern verhindert würden[21]. Mit besonderer Sorgfalt sind im schweizerischen Parlament auch die politischen Auswirkungen der FHZ diskutiert worden, vor allem die Möglichkeiten der Beeinträchtigung staatlicher Souveränität durch die FHZ und die Frage, ob dadurch der Grundsatz der Neutralität verletzt werde[22]. Immerhin hat der Besuch Minister *Maudlings* in Bern im Februar 1958 die Einigkeit in den Auffassungen und die Aehnlichkeit der Interessenlage Großbritanniens und der Schweiz unterstrichen, wovon man sich dort eine kräftige Unterstützung der eigenen Wünsche versprechen dürfte.

Ein ähnliches Bild bietet *Oesterreich*[23]. Während die Regierung alle Verhandlungen um die FHZ unterstützt, versuchen die Interessenverbände, nach dem schlechten Vorbild anderer Länder, ein gesondertes „Oesterreichisches Protokoll" zu erwirken. Aber auch darüber bestehen noch Meinungsverschiedenheiten zwischen den Handelskammern und Genossenschaften, dem Bauernverband und den Sozialisten. Im Grundsätzlichen schließt sich Oesterreich eng an das schweizerische Verhalten gegenüber der FHZ an und unterstützt seine Forderung nach einer Sonderregelung mit dem Hinweis auf seine exponierte politische Stellung.

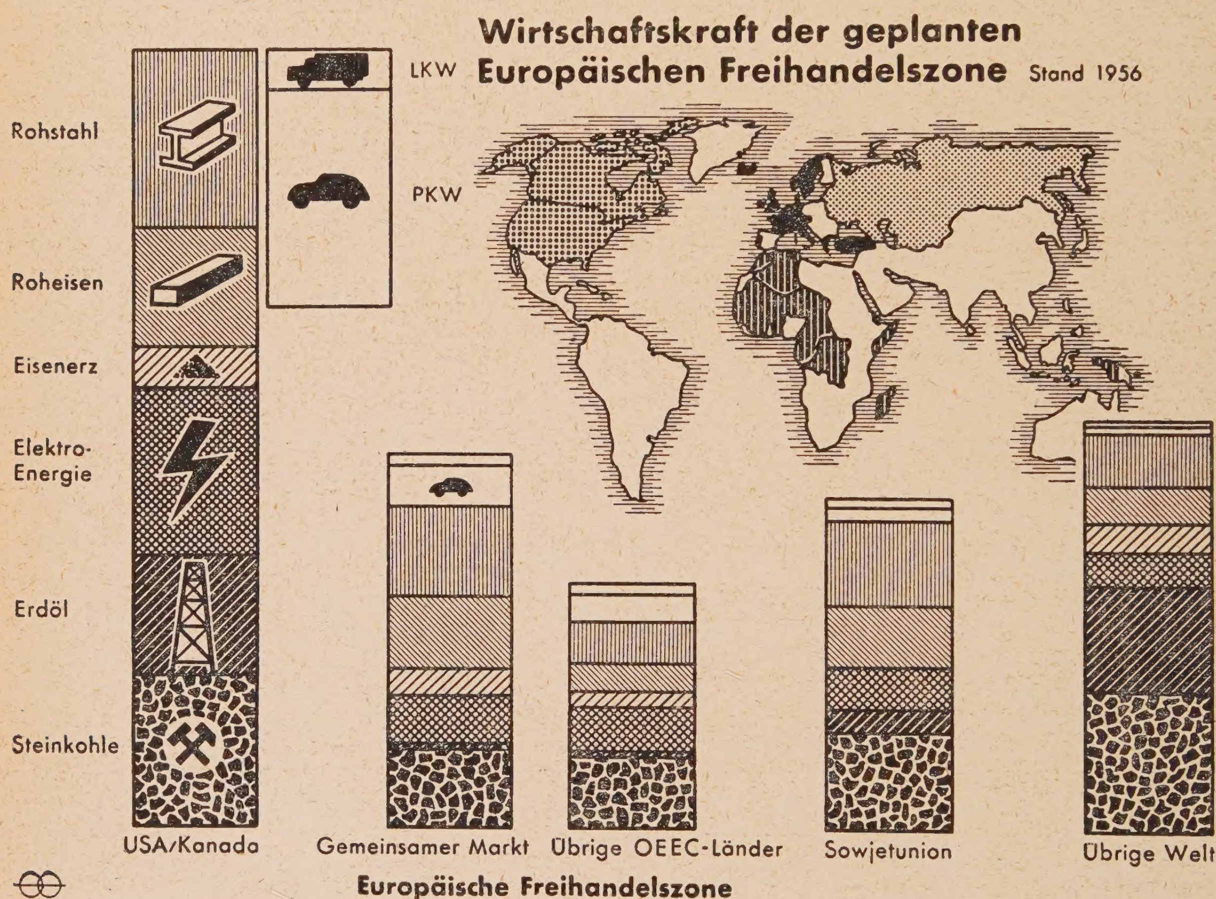
Schließlich soll als Beispiel für ein typisches Entwicklungsland über die Einstellung *Griechenlands* referiert werden[24]. Ueberraschend ist, daß die Regierungsvertreter Griechenlands von sich aus auf eine dauernde Sonderstellung in der FHZ verzichten wollen. Sicherlich wird während einer gewissen Uebergangszeit der griechischen Industrie — und den Industrien anderer Länder gleicher Struktur — ein hinreichender Schutz zu gewähren sein, damit sich der Ausbau der vorhandenen Produktionsstätten und erst in zweiter Linie die Schaffung neuer Betriebe ungestört vollziehen können. Während dieser Entwicklungszeit wird es darauf ankommen, den Anschluß an die internationale Konkurrenz zu gewinnen, das heißt, das Produktivitäts- und Qualitätsgefälle zwischen den griechischen Industrien und denen der hochindustrialisierten Länder zu vermindern. Man hat aber erkannt, daß Zugeständnisse im industriellen Bereich möglicherweise nur so lange gemacht werden, wie Griechenland selbst bereit ist, Beeinträchtigungen im Agrarsektor hinzunehmen. Da es als ausgesprochenes Agrarland hieran nicht interessiert sein kann, macht Griechenland jetzt schon erhebliche eigene Anstrengungen, um die Wirtschaft auf ein wettbewerbsfähiges Niveau zu bringen. Die Freihandelszone wird deshalb als ein Anreiz empfunden, die eigenen Kräfte zu mobilisieren, um nicht Gefahr zu laufen, im Rahmen der europäischen Arbeitsteilung den unentwickelten Zustand des Landes zu verewigen.

Die Folgen eines Scheiterns der Freihandelszone

Als der OEEC-Ministerrat im Juli 1956 eine besondere Arbeitsgruppe mit der Aufgabe betraute, für die Länder des Gemeinsamen Marktes und die übrigen Mitgliedsländer der OEEC die Möglichkeiten einer Freihandelszone zu untersuchen, hatten sich die Aussichten auf weitere Fortschritte in den bestehenden internationalen Organisationen zunehmend verschlechtert. Die Liberalisierung des europäischen Handelsverkehrs durch Abbau der Einfuhrkontingentierung hatte zu diesem Zeitpunkt etwa den Stand

von 90 vH erreicht. Der Rest der noch nicht liberalisierten Waren umfaßte die sogenannten „hard core"-Gruppen, deren vollständige Einbeziehung in den von mengenmäßigen Beschränkungen freien Handel auf unvermindert starken Widerstand stieß. Da auch der allgemeine Zollabbau im Rahmen des GATT seit langem stagnierte und durch die Initiative des Low-Tariff-Club nicht vorangetrieben werden konnte, mußte man sich dazu entschließen, der Entwicklung einen neuen Impuls zu verleihen, wenn das bisher Erreichte gesichert und erweitert werden sollte[25].

Unabhängig davon war das Projekt der EWG zwischen den Ländern der Montanunion in Angriff genommen worden; es stand vor seiner Vollendung, als die Freihandelszonengespräche begannen. Beide Pläne wurden von vornherein als zusammengehörig und einander ergänzend angesehen, da nur die Ausweitung des Gemeinsamen Marktes durch eine Freihandelszone die Gefahr ausschloß, daß die EWG als ein Instrument handelspolitischer Diskriminierung und starker, protektionistischen Zielen dienender Abschließung gegenüber den Drittländern verwendet wird. Die europäische Lösung sollte in jedem Falle eine weltoffene Lösung sein und jede regionale, nach innen orientierte Blockbildung ausschließen. Die FHZ sollte dazu beitragen, „die der Zollunion aus ihrer



Wirtschaftsraum	Steinkohle Mio t	Rohöl Mio t	Elektr. Energie Mrd kWh	Eisenerz Mio t	Roheisen Mio t	Rohstahl Mio t	Herstellung 1955 PKW in 1000	Herstellung 1955 LKW in 1000
Gemeinsamer Markt*	249,1	6,3	195,9	80,8	43,7	56,8	1546,4	356,6
Übrige OEEC-Länder**	227,6	3,7	183,2	43,5	17,2	25,3	986,3	371,9
Freihandelszone	**476,7**	**10,0**	**379,1**	**124,3**	**60,9**	**82,1**	**2532,7**	**728,5**
USA/Kanada	**491,5**	**374,5**	**680,6**	**133,3**	**72,1**	**109,3**	**8295,2**	**1328,3**
Sowjetunion	**304,8**	**70,8**	**170,1**	**·**	**37,2**	**51,2**	**445,3**	**329,0**
Übrige Welt	**448,8**	**331,8**	**140,4**	**89,4**	**22,1**	**33,6**	**85,3**	**73,8**

*) Bundesrepublik, Frankreich, Benelux, Italien, Assoziierte Ueberseegebiete.
**) Großbritannien, Irland, Norwegen, Schweden, Dänemark, Schweiz, Oesterreich, Portugal, Griechenland, Türkei.

Quelle: Redaktions-Archiv der „Zahlenbilder", Nr. 725 211, Juni 1957.

Struktur heraus anhaftende Unzulänglichkeit und die dadurch möglicherweise verursachten Störungen im bisherigen Austauschverhältnis mit den übrigen Ländern im weiteren Raum der OEEC-Staaten abzumildern oder auszugleichen".[26]

Sollte diese natürliche Ergänzung des Gemeinsamen Marktes durch eine Freihandelszone nicht zustande kommen, so würden sich schwerwiegende desintegrierende Wirkungen für die EWG selbst, aber auch für die übrigen Wirtschaftsorganisationen im internationalen Rahmen ergeben. Die nicht an der EWG beteiligten europäischen Länder könnten sich gezwungen sehen, Repressalien zu ergreifen und die handelspolitische Diskriminierung durch die EWG mit entsprechenden Gegenmaßnahmen zu beantworten. Ein Rückfall in den Bilateralismus im Handels- und Zahlungsverkehr wäre in dieser Situation die wahrscheinliche Folge. Damit würden aber auch die in den letzten zehn Jahren erzielten Fortschritte der OEEC wieder rückgängig gemacht werden. Möglicherweise würde dann auch die EZU nicht mehr lebensfähig sein, denn, um das europäische Zahlungssystem aufrechtzuerhalten, wäre man notwendig auf die weitere Mitarbeit aller OEEC-Partner angewiesen. Einige dieser Länder haben jedoch bereits angedeutet, daß sie bei einem Nichtzustandekommen der FHZ einer Verlängerung der EZU nicht mehr zustimmen würden. Bisher haben die EZU-Mitgliedsländer die Verpflichtungen, die sich aus der Teilnahme am EZU-System ergeben und die bis zu einem gewissen Grade eine Einschränkung ihrer währungspolitischen Autonomie bedeuten, übernommen, weil diese formell nur jeweils für die Dauer eines Jahres galten. Sollte aber durch die EWG eine längere oder gar unbegrenzte Bindung an die EZU oder eine Revision des EZU-Statuts notwendig werden, so werden viele Länder nur dann zu einer solchen dauernden Verpflichtung oder Satzungsänderung bereit sein, wenn sie mit Sicherheit annehmen dürfen, daß die weitere Integration sich nicht nachteilig für die Wirtschaft dieser Länder auswirkt. Diese Sicherung ihrer Interessen würde ihnen durch die FHZ gewährt[27].

Da die EWG-Länder allein ein multilaterales Zahlungssystem nach dem Muster der EZU kaum sinnvoll aufbauen und durchführen könnten, würde mit dem Scheitern der FHZ also auch der Gemeinsame Markt und damit der Zusammenhalt der sechs Länder untereinander fraglich werden.

Für den Fall eines Scheiterns der FHZ würden als weitere Folgen regionale Absonderungen zu befürchten sein. Während bisher beispielsweise der Eindruck entstehen konnte, daß in Skandinavien inoffiziell der Plan einer Nordischen Zollunion als durch die Freihandelszone überholt angesehen worden ist (insbesondere in Norwegen, mit seinen engen Handelsbeziehungen zum Commonwealth), beginnen nunmehr die Gespräche über die Intensivierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit der nordischen Länder wieder aufzuleben.

In diesen Ländern mußten nämlich ernste Bedenken gegen den hohen Zolltarif der EWG bestehen, durch den ihre ohnehin schwache Exportsituation noch verschlechtert wird; sie erhoffen sich jedoch in der FHZ von der Möglichkeit zu erweiterten zollfreien Ausfuhren einen Ausgleich für diese Benachteiligung. Das gleiche gilt für die Schweiz.

Die unmittelbare Folge für Länder mit ähnlicher Handelsbilanzstruktur wäre bei einem Nichtzustandekommen der FHZ eine Diskriminierung ihrer Waren auf den Märkten der EWG-Länder. „Wenn der Gemeinsame Markt nur für sich allein besteht und es keine FHZ gibt, würden wir sehr schnell bemerken, daß österreichische oder britische Waren auf dem italienischen Markt mit höheren Zöllen belegt werden als beispielsweise französische und deutsche Waren. Es ist eines der wichtigsten Ziele, durch Verhandlungen über die FHZ eine derartige Situation zu vermeiden[28]."

Auch die amerikanische Einstellung gegenüber Europa würde bei einer Verhinderung der FHZ auf empfindliche Weise berührt werden. Die Konzeption einer wirtschaftlichen Integration Europas ist ursprünglich einer amerikanischen Initiative entsprungen. Das Economic Cooperation Act von 1948 nimmt ausführlich Bezug auf die Vorteile eines gemeinsamen Marktes ohne jegliche Handelsschranken, Vorteile, die sowohl für die Vereinigten Staaten als auch für Europa erwachsen könnten. Die Politik der Vereinigten Staaten müsse, so heißt es darin wörtlich, als „eine Aufforderung zur Vereinigung Europas" angesehen werden[29].

Der Absicht dieses Gesetzes und der amerikanischen öffentlichen Meinung war die FHZ von vornherein angemessen. Sie entsprach der amerikanischen Auffassung von einem gemeinsamen europäischen Markt besser als die geographisch abgegrenzte und nur auf sechs Länder beschränkte EWG. Diese Einstellung wurde auch in der Erklärung des amerikanischen Außenministeriums zu den europäischen Integrationsplänen deutlich[30]. Obwohl durchaus konstruktiv und wohlwollend, enthält die Verlautbarung doch den ausdrücklichen Hinweis, daß der Gemeinsame Markt mit der Unterstützung der Vereinigten Staaten (nur) dann rechnen könne, wenn die Absicht dieser Länder verwirklicht werde, nicht nur eine Ausweitung des gegenseitigen Handels, sondern auch des Handels mit anderen Ländern anzustreben. Es wurde darin ferner auf die Bestimmungen des GATT und des Internationalen Währungsfonds (IMF) hingewiesen, die sich mit dem Ziel eines nichtdiskriminierenden multilateralen Handels befassen.

Die amerikanische Einstellung zu den beiden europäischen Projekten ist also vornehmlich an dem Tatbestand der Diskriminierung orientiert, und es ist ab-

zusehen, daß eine Entwicklung, die der FHZ — als Korrektiv zur EWG — abträglich wäre und schließlich zu ihrem Scheitern führte, die Vereinigten Staaten sehr negativ beeinflussen und ihr grundsätzliches Verhalten gegenüber Europa verändern würde.

Das Bedenkliche dieser möglichen Folgen eines Scheiterns der FHZ wird weder von den EWG-Ländern noch von den übrigen elf OEEC-Partnern verkannt. Am 20. April 1958 haben die Industrieverbände der sogenannten „anderen sechs Länder" — Großbritannien, Schweden, Norwegen, Dänemark, Oesterreich und die Schweiz — eine gemeinsame Erklärung über die FHZ abgegeben[31].

Es wird darin auf die Notwendigkeit hingewiesen, die FHZ als eine unerläßliche Ergänzung des Gemeinsamen Marktes anzusehen, da sonst, wie es heißt, dieser Gemeinsame Markt neue Störungen und Konflikte in den europäischen Wirtschaftsverkehr hineintragen könnte, die für Europa zu einem neuen Unglück werden müßten. Aber auch wenn man diese Gefahren einer EWG ohne ergänzende FHZ erkennt, so ist doch nicht zu leugnen, daß die FHZ niemals in den Bereich des Möglichen gerückt wäre, wenn nicht vorher der Gemeinsame Markt hätte realisiert werden können. Deshalb darf die Freihandelszone, in welcher Form sie auch immer verwirklicht werden sollte, keinesfalls ein Hemmnis für eine möglicherweise weitergehende wirtschaftliche und politische Integration der sechs Mitgliedstaaten der EWG werden.

Anmerkungen

1) „Die britische Haltung in der Landwirtschaftsfrage" in *Neue Zürcher Zeitung* (fortan zit. *NZZ)* vom 6. Januar 1958; „Talks in Paris on British Plan" in: *The Times* vom 17. Januar 1958.

2) „Die Pariser Besprechungen über die FHZ" in *NZZ* vom 17. Januar 1958; *Le Monde* vom 15. Januar 1958 nahm an, daß Großbritannien den Augenblick für wesentliche Konzessionen noch nicht für reif erachte.

3) Andeutungen enthielt der Aufsatz „Il a aussi des arguments pour la Zone de libre échange" in: *Le Monde* vom 26. Januar 1958.

4) „Die nächste Etappe Freihandelszone" in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 18. Februar 1958; „Die Verhandlungen über die FHZ" in: *NZZ* vom 19. Februar 1958.

5) Rede Minister *Maudlings* vor Vertretern des Europarats am 12. Februar 1958, vgl. OEEC Press Release A (58) 7; „Die Verhandlungen über die FHZ" in: *NZZ* vom 20. Februar 1958.

6) „Vor dem Zusammentritt des Maudling-Ausschusses" in: *NZZ* vom 12. März 1958; „Die europäische Freihandelszone" in: *NZZ* vom 1. April 1958; „Die Tagung des Maudling-Ausschusses" in: *NZZ* vom 2. April 1958.

7) Der Beschluß zur Vorlage eines eigenen französischen Planes wurde von einem interministeriellen Ausschuß unter Vorsitz des Ministerpräsidenten *Gaillard* am 9. Januar 1958 gefaßt. Vgl. *Le Monde, The Times* und *The New York Times* vom 10. Januar 1958; ferner: „Frankreich und die FHZ" in: *NZZ* vom 27. Februar 1958; „Free Trade Area: The French View" in: *The Economist* vom 1. März 1958; „A Bad Plan" in: *Financial Times* vom 3. März 1958; „Der Schlag Frankreichs gegen die FHZ" in: *NZZ* vom 8. März 1958; „Freihandel mit einem unmündigen Partner?" in: *Basler Nachrichten* vom 30. März 1958.

8) „Das monströse FHZ-Projekt Frankreichs" in: *NZZ* vom 11. März 1958.

9) „Struggle for the Free Trade Area" in: *The Times* vom 20. März 1958.

10) „Falsche Weichenstellung", Uebersetzung der *Englischen Rundschau,* Nr. 7/1958, aus: *Financial Times* vom 20. März 1958.

11) Bei dieser Sachlage dürfte mit einer Ratifizierung des Vertrags in allen Parlamenten der OEEC-Mitgliedsländer bis zum Ende des Jahres 1958 kaum mehr zu rechnen sein; hierzu wäre die Vertragsunterzeichnung bis spätestens zum Sommer erforderlich.

12) Sollte das Schwergewicht der Verhandlungen über die Freihandelszone aus dem Maudling-Ausschuß in die Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft verlagert werden, so würde die Gefahr bestehen, daß die EWG dieser Belastungsprobe nicht gewachsen ist; andererseits bestünde für sie die Chance, einen Präzedenzfall zu schaffen, der für die gemeinsame Politik der EWG-Länder richtungweisend sein könnte.

13) Uebersetzung des Carli-Planes aus *Relazioni Internazionali,* Heft 12/XXII vom 22. März 1958.

14) „FHZ mit Kompensationstaxen?" in *NZZ* vom 14. März 1958.

15) „Die europäische FHZ" in *NZZ* vom 1. April 1958; „FHZ ohne Ursprungsnachweis" in *Deutsche Zeitung und Wirtschafts-Zeitung* vom 29. März 1958.

16) „Die Tagung des Maudling-Ausschusses" in: *NZZ* vom 2. April 1958.

17) „Englands Haltung bedroht die FHZ" in: *Deutsche Zeitung und Wirtschafts-Zeitung* vom 26. April 1958.

18) Vgl. *Le Monde* vom 15. Januar 1958 (Irland und Island sind in dieser Tabelle wegen ihres geringen Außenhandelsvolumens nicht enthalten); vgl. ferner die OEEC-Studie „The OEEC and the Common Market" vom 15. April 1958, S. 13.

19) Vortrag des Direktors der Skandinaviska Banken, Niels E. *v. Ihre,* am 26. März 1958 in Hamburg.

20) Gemeinsame Erklärung der skandinavischen Industrieverbände über die Freihandelszone, Absatz I/6.

21) „Swiss Views on FTA" in: *Financial Times* vom 15. April 1958; „Verlängerung der EZU umstritten" in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 22. April 1958.

22) Debatte im Schweizerischen Nationalrat am 29. Januar 1958 und die Erklärung von Bundesrat *Petitpierre* darauf am 12. März 1958 vgl. *Informationsdienst des Deutschen Rates der Europäischen Bewegung* vom 19. April 1958.

23) „Oesterreich und die FHZ" in: *NZZ* vom 11. Februar 1958.

24) „Griechenland in der FHZ" in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 29. April 1957; OEEC-Studie vom 15. April 1958, a. a. O., S. 28.

25) „European Treaty Unity" in: *The New York Times* vom 18. Januar 1958; „Probleme eines europäischen Marktes" in: *NZZ* vom 18. Januar 1957; „Die Krise der europäischen Wirtschaftsintegration" in: *NZZ* vom 17. April 1958.

26) „Die beste Integration ist der freie Handel", Rede Minister *Erhards,* zit. nach *Handelsblatt* vom 18. März 1957.

27) „Die FHZ in einer kritischen Verhandlungsphase" in: *NZZ* vom 23. März 1958.

28) Rede Minister *Maudlings* in der Hochschule für Welthandel, Wien, am 7. Februar 1958.

29) „Der Gemeinsame Markt in amerikanischer Sicht" in: *NZZ* vom 14. April 1957.

30) Wortlaut in: *The Department of State Bulletin.* Vol. XXXVI, Nr. 919 vom 4. Februar 1957, S. 182.

31) „Die europäische Freihandelszone und die privaten Wirtschaftsorganisationen" in: *NZZ* vom 21. April 1958; ferner *Mitteilungen des Bundesverbandes der deutschen Industrie,* Nr. 4, April 1958.

Freihandel und nationale Wirtschaftspolitik

Setzt die ordnungsmäßige Funktion eines Gemeinsamen Marktes und einer Freihandelszone besondere Institutionen zur Koordinierung der Konjunktur- und Zahlungsbilanzpolitik der Mitgliedstaaten voraus?

Von Wolfgang Stützel

Schon bei den Brüsseler Vorverhandlungen über den EWG-Vertrag ist bekanntlich immer wieder die Auffassung vertreten worden, daß der Gemeinsame Markt, der durch den Vertrag geschaffen werden soll, nur dann reibungslos funktionieren könne, wenn die einzelnen Mitgliedstaaten, wie man zu sagen pflegte, „ihre Wirtschaftspolitik koordinieren". Diese Auffassung hat auch im endgültigen Vertragstext ihren Niederschlag gefunden. So heißt es beispielsweise in Artikel 3, die Tätigkeit der Gemeinschaft, also der neu zu schaffenden supranationalen Instanz, umfasse „die Anwendung von Verfahren, welche die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und die Behebung von Störungen im Gleichgewicht ihrer Zahlungsbilanzen ermöglichen". Gedacht ist dabei nicht nur an eine Koordinierung der Konjunktur- und Zahlungsbilanzpolitik, sondern u. a. auch an die Schaffung sogenannter gemeinsamer Wettbewerbsregeln sowie, vor allem von französischer Seite, auch an eine sogenannte Harmonisierung der Sozialpolitik[1]. Die folgende Untersuchung beschränkt sich jedoch auf die mit der Forderung nach einer Koordinierung der Konjunktur- und Zahlungsbilanzpolitik aufgeworfenen Probleme.

Aehnlich ist es bei den Gesprächen um die Errichtung der „Freihandelszone". Auch hier wurde verschiedentlich vorgebracht, daß der beabsichtigte freie Handel nur dann ordnungsmäßig funktionieren könne, wenn die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik koordinieren. Bemerkenswerterweise gehört aber gerade diese „Koordinierung" zu den Punkten, auf die sich einige Verhandlungspartner des weiteren Kreises der geplanten Freihandelszone nicht einlassen wollen. So besteht aller Grund, sich immer wieder zu fragen, ob denn tatsächlich die ordnungsmäßige Funktion eines Gemeinsamen Marktes und des Handels in der geplanten Freihandelszone eine derartige Koordinierung der Konjunktur- und Zahlungsbilanzpolitik voraussetzt.

Dabei dürfte es zweckmäßig sein, in drei Schritten vorzugehen. Zunächst muß natürlich präzisiert werden, welche speziellen wirtschaftlichen Probleme durch diese Koordination gelöst werden sollen. Zweitens soll versucht werden, wenigstens kurz zu umreißen, welche Wege zur Lösung dieser Probleme rein theoretisch überhaupt in Betracht kommen. Ausgehend von diesem Katalog der rein theoretischen Möglichkeiten wäre dann drittens zu fragen, ob die speziellen, im Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft vorgesehenen Koordinierungsverfahren zur Lösung dieser Probleme notwendig sind und hinreichen.

Konflikt zwischen Zahlungsbilanzausgleich und Vollbeschäftigung

Der Ursprung der genannten Forderungen ist verhältnismäßig leicht zu erkennen. Dahinter steht natürlich die Erfahrung der letzten drei Jahrzehnte. Wenn in diesen Jahrzehnten von einzelnen Staaten immer wieder Handelsbeschränkungen eingeführt wurden, dann war der Anlaß dazu ja häufig gar nicht so sehr der berühmte Schutz des heimischen Gewerbes vor ausländischer Unterbietungskonkurrenz, sondern einfach die Tatsache, daß die Staaten in Zahlungsbilanzschwierigkeiten geraten waren und keinen anderen Ausweg mehr sahen, ihren devisenmäßigen Verpflichtungen nachzukommen. Man will also durch die Koordinierung der Konjunktur- und Zahlungsbilanzpolitik verhüten, daß der jeweils erreichte Liberalisierungsgrad im internationalen Verkehr erneut durch derartige Zahlungsbilanzstörungen gefährdet wird.

Das ist aber erst die eine Seite des Problems. Käme es nämlich ausschließlich darauf an, Zahlungsbilanz-

[1]) Vgl. hierzu: H. *Eichner*, „Annäherung der Rechtssysteme für den Gemeinsamen Markt, insbesondere auf dem Gebiet der Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik", sowie W. *Birkelbach*, „Die Angleichung der sozialen Lasten im Rahmen des Gemeinsamen Marktes" (beides in: „Der Gemeinsame Markt, Grundgedanken, Probleme und Tatsachen zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft", hrsg. von der Europa-Union Deutschland, Bonn 1957).

störungen zu vermeiden, dann würde es in der Regel genügen, wenn die Länder mit Zahlungsbilanzdefiziten ihre Diskont- und Zinssätze so lange erhöhten und die internen Kreditbedingungen — vor allem auch die Bedingungen, die der öffentlichen Hand gegenüber zur Anwendung kommen — so lange verschärften, bis die gesamten (inländischen und ausländischen) Ausgaben und Käufe der einzelnen Wirtschaftssubjekte des betreffenden Landes (einschließlich der öffentlichen Hand) im Durchschnitt nicht mehr stärker über ihre jeweils gleichzeitigen Verkäufe und Einnahmen hinausgehen, als durch marktmäßigen Kapitalimport finanziert werden kann[2]. Eine derartige ausschließlich am Zahlungsbilanzausgleich orientierte Kredit- und Zinspolitik kann nun aber mitunter dazu führen, daß die Gesamtnachfrage nach Gütern und Diensten in dem betreffenden Land niedriger wird, als bei den gegebenen Lohn- und Produktivitätsverhältnissen zur Vollbeschäftigung aller Arbeitswilligen erforderlich ist. Es besteht dann die bekannte Konfliktsituation, daß man die interne Wirtschaftspolitik entweder auf Ausgleich der Zahlungsbilanz oder auf Sicherung der Vollbeschäftigung ausrichten kann, nicht aber auf beides zugleich, und man kann wohl sagen, daß die zur Rede stehende Koordinierung der Konjunktur- und Zahlungsbilanzpolitik in der Hauptsache dem Ziel dienen soll, diesen Konflikt zwischen nationaler Vollbeschäftigungspolitik und freiem Zahlungsbilanzausgleich zu lösen[3].

Freie Wechselkurse?

Welche Auswege gibt es aus dieser Konfliktsituation?

Hier muß zunächst wohl die Auffassung erwähnt werden, daß man nur die Bestimmung der Wechselkurse völlig dem freien Spiel des Marktes zu überlassen brauche, um auch schon der genannten Schwierigkeiten enthoben zu sein. Sie wurde gerade neuerdings vor allem seitens einiger Wirtschaftstheoretiker immer wieder vertreten. Sie läuft auf den Gedanken hinaus, daß in einem System völlig flexibler Wechselkurse die einzelnen Staaten eine weithin ungebundene nationale Wirtschaftspolitik, insbesondere auch eine ziemlich ungebundene Konjunkturpolitik betreiben könnten, ohne daß dadurch die Freiheit im internationalen Wirtschaftsverkehr gefährdet würde. Man schaffe nur völlige Marktfreiheit im Devisenverkehr, dann bedarf es überhaupt keiner Koordination der von den einzelnen Staaten betriebenen Wirtschaftspolitik, und die Freiheit im internationalen Wirtschaftsverkehr kann überhaupt nicht mehr durch Zahlungsbilanzschwierigkeiten beeinträchtigt werden. Das ganze Problem der Koordinierung erscheint dieser Auffassung zufolge nur als lästige Konsequenz des antiquierten Dogmatismus, immer noch die Goldwährungsverhältnisse imitieren und ein System fester Wechselkurse beibehalten zu wollen.

Bei näherer Prüfung zeigt sich jedoch, daß man dieser Auffassung wohl kaum zustimmen kann. Die Verfechter dieser These gehen zwar mit Recht davon aus, daß im Waren- und Dienstleistungsverkehr ein freies Spiel der Kurse bei geeigneten Elastizitätsverhältnissen in Angebot und Nachfrage der Außenhandelsgüter stets neue Gleichgewichtslagen herbeiführen wird. Daneben wird aber wohl übersehen, daß in den anderen Bereichen der Zahlungsbilanz, nämlich im Kapital- und Kreditverkehr, der ja ebenfalls frei sein soll, die marktmäßige Veränderung voll flexibler Kurse, sofern keine weiteren Faktoren ins Spiel kommen, häufig zu k e i n e n neuen Gleichgewichtslagen führen wird. So wird beispielsweise ein zwischen verschiedenen Währungsgebieten bestehendes Gefälle in der unter Berücksichtigung etwaiger Geldwertverschlechterungen erzielbaren Realverzinsung, das dann zur Kapitalabwanderung aus dem inflationierenden Land führt, grundsätzlich durch Wechselkursänderungen n i c h t beseitigt. Gerade bei freien Wechselkursen wird ja die Kapitalabwanderung aus dem Land, das die vergleichsweise inflationistischere Konjunkturpolitik betreibt, sich alsbald — mit dem Rückgang des Wertes der eigenen Währung — kumulativ zur Kapitalflucht verstärken. Es gäbe in diesem Fall für die Notenbank des von der Kapitalabwanderung betroffenen Landes nur zwei Möglichkeiten: Entweder sie verzichtet darauf, ihre eigenen Devisenreserven zur Befriedigung der Devisennachfrage einzusetzen; dann bleibt die Zahlungsbilanz im Sinne der offiziellen Devisenbilanz zwangsläufig ausgeglichen. Dann wird aber die inländische Devisennachfrage, die ja durch die Kapitalflucht verstärkt wird, nur zu zunehmend schneller steigenden Kursen befriedigt werden können, und es ist nicht abzusehen, wie angesichts der damit verbundenen Importverteuerung und der nahezu zwangsläufig daraus resultierenden Lohnerhöhungen ein totaler Währungsverfall nach Art der großen Inflation aufgehalten werden soll. Ober aber die Notenbank versucht, unter Einsatz ihrer Devisenreserven weitere Devisenkurssteigerungen zu verhüten. Dann ist aber gerade im Erfolgsfalle die Situation am Ende genauso, wie sie bei „starren" Wechselkursen von vornherein gewesen

[2]) Eine wirtschaftstheoretische Detailanalyse dieser Probleme (unter Auseinandersetzung mit der Fachliteratur) enthält des Vfs. „Volkswirtschaftliche Saldenmechanik. Ein Beitrag zur Geldtheorie", 4. Kapitel: „Das Rangverhältnis zwischen den güterwirtschaftlichen und den finanziellen Bestimmungsgründen für Art und Höhe von Außenhandelssalden" (Tübingen 1958).

[3]) Vgl. hierzu: H. *Möller*, „Probleme der Geld- und Kreditpolitik bei Währungskonvertibilität" in: „Wirtschaftsfragen der freien Welt" (Festschrift für L. Erhard), Frankfurt a. M. 1957, S. 579—592.

wäre. Die Notenbank verfügt ja nicht über beliebig hohe Devisenreserven. Will sie den Kurs überhaupt irgendwie stabilisieren, dann genügt es nicht, am Markt durch Devisenhergabe zu intervenieren; die Notenbank muß vielmehr mindestens auch noch ihren Diskontsatz so weit heraufsetzen und durch eine auch sonst restriktive Politik die Steigerung der inländischen Lohnkosten im Verhältnis zu den Weltmarktpreisen so lange zu bremsen versuchen, bis das Gefälle in den effektiven (nach Abzug der Geldwertverschlechterung verbleibenden) Kapitalerträgen, also die Wurzel der Kapitalabwanderung, beseitigt wird. Das bedeutet aber, daß sie der inländischen Konjunkturpolitik fast genau dieselben Beschränkungen auferlegen muß, die ihr von vornherein auferlegt wären, wenn ein System fester Wechselkurse bestünde. Man kann also zusammenfassend sagen: Will eine Notenbank in einem System völlig flexibler Wechselkurse bei freiem Kapitalverkehr einen progressiven Währungsverfall und den völligen Verlust aller Devisenreserven vermeiden, dann muß sie sich fast genauso verhalten, wie sie sich verhalten müßte, wenn feste Wechselkurse vereinbart wären. Der Unterschied zwischen einem System fester Wechselkurse und einem System flexibler Wechselkurse läuft insofern lediglich darauf hinaus, daß im ersten Fall die Bandbreite zwischen den Interventionspunkten, an denen die Notenbank Devisen abgeben oder aufnehmen muß, durch internationale Vereinbarungen oder durch Goldbindungen festgelegt ist, während im zweiten Fall diese Bandbreite durch die einzelnen Notenbanken selbst festgelegt wird[4].

Es ist also unrichtig anzunehmen, daß bei völlig freien Wechselkursen die einzelnen Staaten eine ungebundene, autonome Konjunkturpolitik betreiben könnten, ohne dadurch die Freizügigkeit im internationalen Warenaustausch zu gefährden. Eine völlige Freigabe der Wechselkurse ist schon rein theoretisch kein gangbarer Ausweg aus der eingangs genannten Konfliktsituation[5].

Nationalstaatliche Souveränität versus Privatrechtsautonomie

Man wird überhaupt den Problemen, die mit dem Konflikt zwischen nationaler Konjunkturpolitik und Zahlungsbilanzausgleich aufgeworfen sind, wohl kaum gerecht, wenn man sie lediglich als technische Probleme behandelt, wenn man sie also so behandelt, als gelte es lediglich, aus dem sogenannten Werkzeugkasten der Wirtschaftstheorie einige Instrumente herauszugreifen, um diese Instrumente dann optimal einzusetzen. Schon bei binnenwirtschaftlichen Problemen täuschen das gerade in den letzten Jahren etwas Mode gewordene Wort von den sogenannten Instrumenten der Wirtschaftspolitik und die damit verbundene Arbeits- und Argumentationsmethode wohl nur allzu leicht darüber hinweg, daß jeder Einsatz derartiger Instrumente gewöhnlich sehr schwerwiegende politische Fragen aufwirft. Erst recht gilt dies von den hier in Frage stehenden Problemen, die aus dem Konflikt zwischen den Forderungen nationaler Konjunkturpolitik und der Forderung nach ausgeglichenen Zahlungsbilanzen resultieren.

Um diese politische Seite des genannten Konflikts wenigstens mit ein paar Sätzen anzudeuten, muß man wohl davon ausgehen, daß allein schon die Existenz eines völlig freien Außenwirtschaftsverkehrs die wirtschaftspolitischen Einflußmöglichkeiten eines Nationalstaates beschränkt. Ob man daraus nun — wie seinerzeit *Fichte* in seinen staatsphilosophischen Ueberlegungen — die Konsequenz zieht, daß nur der Staat wirklich souverän genannt werden könne, der die grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen der Privatrechtsautonomie entzieht und der direkten staatlichen Kontrolle unterwirft, oder ob man den Begriff der Souveränität anders definieren möchte — in jedem Falle ist allein schon durch die Existenz von Außenwirtschaftsbeziehungen die Möglichkeit gegeben, daß die Ergebnisse eines völlig der Vertragsfreiheit überlassenen Außenwirtschaftsverkehrs wesentlich von den wirtschaftspolitischen Zielen divergieren, die sich die politischen Gewalten des betreffenden Nationalstaates selbst setzen. Und was in der modernen Terminologie der Theorie der Wirtschaftspolitik als Konflikt zwischen Konjunktur- und Zahlungsbilanzpolitik bezeichnet wird, ist im Grunde die alte Frage, ob im Falle eine derartigen Divergenz der Erhaltung der Privatrechtsautonomie im internationalen Verkehr oder den speziellen nationalstaatlichen Zielen der Vorrang eingeräumt werden solle. So entsprechen auch den verschiedenen rein wirtschaftstheoretisch möglichen Auswegen aus dem obengenannten Konflikt jeweils ganz bestimmte staatspolitische Grundsatzkonzeptionen.

4) Näheres hierzu vgl. Anmerkung 1.

5) Es gibt Sonderfälle, in denen unter dem Schutz von Devisenbewirtschaftungsvorschriften das Lohnniveau eines einzelnen Landes weit stärker angestiegen ist, als mit der eigenen Produktivität vereinbar (und infolgedessen in diesem Land der Binnenabsatz rentabler geworden ist als der freie Export). In solchen Fällen mag u. U. zur Wiedereingliederung in den weltwirtschaftlichen Zusammenhang nur noch der Ausweg verbleiben, an Stelle der eigentlich erforderlichen Nominallohnsenkung eine Währungsabwertung vorzunehmen und damit wenigstens den Außenwert der Nominallöhne auf das produktivitätsmäßig gerechtfertigte Niveau zu senken. Das ist jedoch ein Problem, das in diesem Zusammenhang außer Betracht bleiben darf; denn selbst eine Folge derartiger Abwertungen verschafft den abwertenden Ländern noch keine konjunkturpolitische Autonomie. Vielmehr stehen sie nach jeder Abwertung vor genau demselben Zwang, in ihrer Konjunkturpolitik auf internationale Waren- und Kapitalbeziehungen Rücksicht nehmen zu müssen, wie sie es jeweils vor der Abwertung hätten tun müssen, um die besagte übermäßige Nominallohnsteigerung zu vermeiden.

Wege zur Lösung des Konflikts

Was nun diese Lösungsmöglichkeiten selbst anbelangt, so dürfte es zur Systematik genügen, drei verschiedene Wege — gewissermaßen als idealtypische Modellfälle — anzuführen.

„Konjunkturpolitischer Staatenbund"

Der erste Weg läuft, pointiert ausgedrückt, darauf hinaus, in jedem ernsten Konfliktfall dem nationalen konjunkturpolitischen Ziel den Vorrang einzuräumen und die daraus im internationalen Feld resultierenden Schwierigkeiten durch Bewirtschaftungsmaßnahmen zu verringern beziehungsweise durch internationale staatliche Kredithilfen an Länder mit Zahlungsbilanzdefiziten zu überbrücken. Rechtspolitisch liegt dieser Weg offensichtlich auf der Linie der Fichteschen Konzeption vom wirklich souveränen geschlossenen Handelsstaat. Ausgehend von dieser Grundkonzeption lassen sich Zahlungsbilanzstörungen und devisenpolitisch bedingte Handelsbeschränkungen nur in dem Maße verringern beziehungsweise vermeiden, in dem die einzelnen Staaten in ihrer autonomen Konjunkturpolitik zufällig oder auch auf Grund wechselseitiger Empfehlungen im gleichen Schritt vorgehen.

Ein Beispiel für ein derartiges System von Empfehlungen liefert etwa die OEEC, wie überhaupt die Konzeption der OEEC trotz ihrer Liberalisierungsforderungen insofern weithin diesem ersten Modellfall entsprach, als sie grundsätzlich den Primat der nationalen Konjunkturpolitik anerkannte, die Verringerung von Zahlungsbilanzschwierigkeiten hauptsächlich auf dem Weg konjunkturpolitischer Empfehlungen suchte und im übrigen für Länder mit schwacher Zahlungsbilanz die Möglichkeit schuf, ohne weiteres Kredithilfen anderer Notenbanken (über die EZU) in Anspruch nehmen zu können. Wie sehr die OEEC am Primat der autonomen Konjunkturpolitik festhielt, geht beispielsweise daraus hervor, daß sie ihre Liberalisierungsbemühungen fast ausschließlich auf den Waren- und Dienstleistungsverkehr konzentrierte, einer Liberalisierung der internationalen Geld- und Kapitalmärkte, die der konjunkturpolitischen Autonomie der einzelnen Staaten im Vergleich zur Handelsliberalisierung sehr viel engere Grenzen gesetzt hätte, jedoch nur weniger Gewicht beimaß.

Der Abkürzung halber sei dieser erste Ausweg aus der Konfliktsituation als *konjunkturpolitischer Staatenbund* bezeichnet. Seine Kennzeichen sind, um kurz zu resümieren: Primat der nationalen Konjunkturpolitik; Verringerung der Zahlungsbilanzschwierigkeiten durch ein auf Koordinierung der nationalstaatlichen Konjunkturpolitik gerichtetes System von Empfehlungen; Ueberbrückung der verbleibenden Zahlungsbilanzdefizite durch Einräumung spezieller Kreditfazilitäten.

„Konjunkturpolitischer Einheitsstaat"

Der zweite Ausweg aus dem Konflikt zwischen Vollbeschäftigung und Zahlungsbilanzausgleich bestünde darin, daß die einzelnen Staaten auf eine eigene Konjunkturpolitik überhaupt völlig verzichten und einer supranationalen Instanz ausreichende Vollmachten einräumen, eine zentrale Konjunkturpolitik zu verwirklichen. Man kann diesen Lösungstypus vielleicht als *konjunkturpolitischen Einheitsstaat* bezeichnen. Sobald es der konjunkturpolitischen Zentralinstanz gelingt, das allgemeine konjunkturelle Klima vor inflationistischer Ueberhitzung und allzu starker depressiver Abschwächung zu bewahren, dürfte es im Regelfall für ein einzelnes Mitgliedsland genügen, seine interne Politik ausschließlich an dem Ziel einer Erhaltung des Zahlungsbilanzausgleichs zu orientieren; denn solange ein Land bei ausgeglichener Konjunktur in den übrigen Ländern seine Wirtschaftspolitik ausschließlich am Ausgleich der Zahlungsbilanz orientiert, betreibt es im Regelfall automatisch auch die unter nationalen konjunkturpolitischen Aspekten optimale Politik.

„Konjunkturpolitischer Bundesstaat"

Der dritte Ausweg aus der nun mehrfach genannten Konfliktsituation bestünde darin, daß die einzelnen Staaten zwar eine autonome Konjunkturpolitik betreiben, im etwaigen Konfliktfalle aber, im Gegensatz zu unserem ersten Fall, nicht der Konjunkturpolitik, sondern dem Zahlungsbilanzausgleich den Vorrang einräumen und sich in jenen Fällen konjunkturellen Notstandes, die sich mit Mitteln nationaler Wirtschaftspolitik nicht beheben lassen, ohne den Zahlungsbilanzausgleich zu gefährden, — aber auch wirklich nur in diesen Fällen k o n j u n k t u r e l l e n Notstandes — wechselseitig Kredithilfen gewähren. Wären die Staaten 1931 diesen Weg gegangen — die große Krise hätte sich nach menschlichem Ermessen wohl überwinden lassen, ohne daß die Welt in zunächst nur währungsmäßig und wirtschaftlich, später dann aber auch politisch immer weiter voneinander getrennte Räume zerfallen wäre. Und es dürfte gerade auch zur Beurteilung des Vertrags über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft zweckmäßig sein, diesen dritten Lösungstypus etwas eingehender zu betrachten. Wenn man nämlich die Grundsatzerklärung des EWG-Vertrags, daß die Staaten nicht nur ihren Handel, sondern auch den Kapital- und Kreditverkehr von allen direkten Beschränkungen befreien wollen, ganz ernst nehmen könnte, dann hieße das, daß die Staaten tatsächlich darauf verwiesen wären, bei ihrer nationalen Politik im Konfliktfall dem Zahlungsbilanzausgleich den Vorrang einzuräumen.

Allein durch die strenge Verpflichtung, auf jeden Rückfall in Bewirtschaftungsvorschriften zu verzichten und dem privaten Handels-, Kapital- und Geldmarktverkehr völlig freie Bahn zu lassen, würden den konjunkturpolitischen Einflußmöglichkeiten der einzelnen Nationalstaaten sehr rigorose Grenzen gesetzt werden. Sie könnten dann nicht mehr beliebig die öffentlichen Ausgaben steigern, wenn sie nicht Gefahr laufen wollen, binnen kurzem durch Importsteigerung und Kapitalabwanderung ihre Devisenreserven einzubüßen und ihre außenwirtschaftliche Zahlungsunfähigkeit deklarieren zu müssen. Sie könnten in dem beschriebenen System — im Gegensatz zu den Verhältnissen des Lösungstyps 1 — nicht damit rechnen, daß ihnen im Falle von Zahlungsbilanzschwierigkeiten auch schon geholfen werden wird; denn Zahlungsbilanzschwierigkeiten allein würden ihnen in diesem Fall weder einen rechtlichen noch einen „moralischen" Anspruch auf internationale Hilfe verschaffen. Auch in diesem dritten Fall, in dem also dem Zahlungsbilanzausgleich und damit dem freien Außenwirtschaftsverkehr der absolute Vorrang eingeräumt wird, wäre die wirtschaftspolitische Autonomie der einzelnen Nationalstaaten beschränkt; freilich — im Gegensatz zu unserem Typus 2 — nicht durch irgendwelche Einzelentscheidungen supranationaler Instanzen, sondern durch den Zwang, die Privatrechtsautonomie im internationalen Waren- und Kapitalverkehr auf alle Fälle zu respektieren.

Die aus einem derartigen Vorrang der Privatrechtsautonomie resultierende völker- und staatsrechtliche Problematik ist in anderem Zusammenhang, beispielsweise von Carl *Schmitt*, dargestellt worden. Er spricht anläßlich einer Beschreibung der Verhältnisse im 19. Jahrhundert, die ja weithin diesem „3. Modellfall" entsprachen, von einem gemeinsamen Verfassungsstandard, der allein schon durch den allgemeinen Respekt vor der bürgerlichen Privatrechtsautonomie und durch das gemeinsame Wirtschaftsrecht konstituiert wurde und der zumindest damals, vor dem Ersten Weltkrieg, im Bereich der Kulturnationen von keinem sogenannten souveränen Staat, von keinem Träger politischer Macht verletzt werden konnte, wenn er nicht Gefahr laufen wollte, damit zugleich die Basis seiner eigenen Herrschaft aufs Spiel zu setzen[6]. So kann man — den Schmittschen Gedanken des übernationalen Verfassungsstandards aufgreifend — diesen dritten Typus der Lösung des Konflikts zwischen Konjunktur- und Zahlungsbilanzpolitik wohl entsprechend als eine Art *konjunkturpolitischen Bundesstaat* bezeichnen. Jedes einzelne Land in diesem „konjunkturpolitischen Bundesstaat" kann zwar eine autonome Wirtschaftspolitik betreiben, aber nur innerhalb jener Grenzen, die ihr die genannte Ueberverfassung, also der allgemeine Zwang, die Privatrechtsautonomie auch im internationalen Verkehr auf alle Fälle zu respektieren, beläßt.

Zwischentypen

Ueberblickt man die skizzierte Systematik der drei idealtypischen Lösungsmöglichkeiten, so ist freilich noch nachzutragen, daß sich vor allem auf der Linie, die den erstgenannten Lösungstypus einer unbeschränkten konjunkturpolitischen Autonomie der Nationalstaaten unmitelbar mit dem zweiten, also der zentralen Konjunkturpolitik, verbindet, noch viele Abstufungen denken lassen, und zwar Zwischenstufen, die bemerkenswerterweise nichts mit dem dritten Lösungstypus zu tun haben.

So kann man beispielsweise daran denken, daß das System der Empfehlungen des Typs 1 allmählich strengere Formen gewinnt. Die Zwischenstufen zwischen Typ 1 und Typ 2 ließen sich dann etwa danach unterscheiden, welches völkerrechtliche und politische Gewicht hinter derartigen Empfehlungen steht, bis schließlich bei zunehmender Strenge und Exekutivgewalt die konjunkturpolitischen Beschlüsse eines gemeinsamen Gremiums den Charakter absolut harter und wirksamer Befehle einer übernationalen Instanz gewännen. Man könnte außerdem danach unterscheiden, ob diese zentrale Instanz ihre konjunkturpolitischen Befehle nur an Staaten oder Regierungen richten kann, so daß sie erst durch die nationalen Instanzen Allgemeinverbindlichkeit gegenüber jedermann erlangen, oder ob sie eigenes allgemeinverbindliches Recht setzen, also beispielsweise unmittelbar gewisse Steuersätze verändern kann. So vielgestaltig diese Zwischenstufen zwischen Typ 1 und Typ 2 auch sein mögen, so haben sie doch eines gemeinsam: Sie laufen stets darauf hinaus, daß der Spielraum, der der nationalen Wirtschaftspolitik offensteht, lediglich durch Einzelentscheidungen inter- oder supranationaler Institutionen eingeschränkt werden soll. Infolgedessen hängt bei allen diesen Konzeptionen das Ent-

[6]) Carl *Schmitt*, „Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum", Köln 1950. So z. B. a. a. O. S. 169: „Die durchgängige, anerkannte Wirtschaftsverfassung schafft einen gemeinsamen Wirtschaftsraum. Im 19. Jahrhundert war das die Ordnung der freien, sich selbst steuernden Wirtschaft. Die Schutzzölle dieser Zeit haben die Grundtatsache einer gemeinsamen freien Wirtschaft nicht aufgehoben. Hier bildete sich also von der Wirtschaft her ein eigener völkerrechtlicher Raum, ein gemeinsamer freier Markt, der über die politischen Grenzen der souveränen Staaten hinwegging. Verfassungsrechtlich gesprochen, war allen Staaten dieser Völkerrechtsordnung ein bestimmtes Verhältnis von öffentlichem und privatem Recht, von Staat und staatsfreier Gesellschaft gemeinsam." Oder S. 185: „So bestand im 19. Jahrhundert im europäischen Völkerrecht neben dem eigentlich zwischenstaatlichen, nach Innen und Außen dualistisch unterschiedlichen Recht ein gemeinsames W i r t s c h a f t s r e c h t, ein internationales Privatrecht, dessen gemeinsamer Verfassungsstandard (die konstitutionelle Verfassung) wichtiger war als die politische Souveränität der einzelnen (politisch, aber nicht wirtschaftlich) in sich geschlossenen Flächenordnungen. Erst als die politische Souveränität anfing, wirtschaftliche Autarkie zu werden, entfiel mit dem vorausgesetzten gemeinsamen Verfassungsstandard auch die gemeinsame Raumordnung."

scheidende, nämlich inwieweit die Liberalisierung im internationalen Verkehr tatsächlich ausgedehnt werden kann oder — mangels Devisenreserven — eingeschränkt werden muß, wesentlich davon ab, wieweit sich die einzelnen Staaten besonders in Konfliktfällen derartigen Einzelentscheidungen beugen.

Der EWG-Vertrag

Bemerkenswerterweise drang bei den Verhandlungen um den Gemeinsamen Markt tatsächlich immer wieder der Gedanke durch, als käme es zur besseren Sicherung der Freiheit des Außenwirtschaftsverkehrs wesentlich darauf an, derartigen Einzelentscheidungen zur besseren Koordinierung der Konjunktur- und Zahlungsbilanzpolitik einen stärkeren Einfluß auf die nationale Wirtschaftspolitik zu sichern; und es ist bei allem Eifer, den man auf die Diskussionen dieser Frage des Gewichts supranationaler Einzelentscheidungen verwandte, wohl nicht immer genügend berücksichtigt worden, wie sehr ja allein schon der vertragliche Zwang, den Geldmarkt- und Kapitalverkehr zu liberalisieren — völlig unabhängig von dem größeren oder kleineren Gewicht, das den supranationalen konjunktur- und zahlungsbilanzpolitischen Entscheidungen zukommt —, unter Umständen einen sehr heilsamen und vielleicht sehr viel wirksameren Zwang zur Beschränkung der nationalen konjunkturpolitischen Autonomie ausüben könnte als das ganze System supranationaler Einzelempfehlungen und -beschlüsse.

Man kann also unter Anwendung der skizzierten Systematik sagen, daß die Verhandlungen weithin so geführt wurden, als gelte es, in erster Linie einen Kompromiß zwischen dem ersten und zweiten Lösungstypus zu finden, während der dritte Weg — nämlich der Gedanke, es in erster Linie dem völlig freien Spiel des Geldmarkt-, Kredit- und Kapitalverkehrs zu überlassen, die einzelnen Staaten zu der erforderlichen Disziplin in ihrer Konjunkturpolitik zu zwingen und die vertraglichen Einzelvereinbarungen über Koordination und wechselseitigen Beistand auf Fälle des „konjunkturellen Notstands" zu beschränken — kaum in Betracht gezogen wurde.

Kennzeichnend hierfür ist die Behandlung, welche die Frage des internationalen Kapitalverkehrs schon bei der Vorbereitung des Vertrags und dann auch im endgültigen Text gefunden hat. Prüft man nämlich, von welchen Auffassungen über die Funktion eines liberalisierten Kredit- und Kapitalverkehrs sich die Verhandlungspartner leiten ließen, dann kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, als hätten sie dabei fast ausschließlich an die produktionspolitisch wichtige größere Freizügigkeit in der Wahl des günstigsten Investitionsstandorts gedacht, d. h. die ganze Frage fast ausschließlich unter Produktivitätsgesichtspunkten behandelt, während die mindestens ebenso wichtige Funktion eines völlig freien Geldmarkt-, Kredit- und Kapitalverkehrs, nämlich der von ihm ausgehende marktmäßige Zwang zur größeren Disziplin in der Geld- und Konjunkturpolitik, von ihnen in der Diskussion um die Liberalisierung des Kapitalverkehrs kaum berücksichtigt wurde.

Das geht beispielsweise aus den Ueberlegungen hervor, die im Zusammenhang mit der Schutzklausel des Artikel 73 angestellt wurden. Die offiziellen Erläuterungen dieser Schutzklausel deuten darauf hin, daß durch die erwähnten Schutzmaßnahmen in erster Linie verhindert werden soll, daß auf dem Kapitalmarkt eines Landes durch Anleiheaufnahmen von Angehörigen anderer Mitgliedstaaten zu sogenannten überhöhten Zinssätzen Störungen auftreten. Man scheint dabei also lediglich an die vordergründig kapitalmarktpolitische Seite derartiger Transaktionen gedacht zu haben. In Wirklichkeit könnte jedoch dieser Klausel, wenn man sie in praktischen Fällen zur Anwendung bringen würde, eine sehr viel tiefergehende Bedeutung zukommen. In Wirklichkeit kann sich nämlich ein Staat unter Umständen allein schon durch diese Schutzklausel gerade jenem Koordinierungszwang entziehen, der das Kennzeichen der rein marktmäßigen „funktionellen" Integration des von uns als Typ 3 bezeichneten Koordinierungssystems darstellt. Beginnt beispielsweise bei allgemeiner Konjunkturüberhitzung ein Land zur Wahrung seiner finanziellen Stabilität eine restriktive Politik, dann wird diese Politik dazu führen, daß die Zinssätze an den inländischen Geld- und Kapitalmärkten steigen und das Angebot anlagebereiter Mittel knapper wird. Die inländischen Investoren werden infolgedessen in diesem Fall versuchen, sich noch billiger gebliebenes Geld in den benachbarten Ländern zu beschaffen. Bei völlig freiem Kredit- und Kapitalverkehr führt diese Kredit- und Kapitalnachfrage aus dem Land mit höherem Zins und knapperem Geld dazu, daß allmählich auch in anderen Ländern nicht nur der interne Zins steigt, sondern sich auch sonst die dortigen Emissionsmöglichkeiten, insbesondere auch für Staatsschuldtitel, verschlechtern. Gerade in dieser vom Ausland induzierten Verschlechterung der Emissionsmöglichkeiten, gerade in einer derartigen „Störung" ihres Kapitalmarkts, kommt für diese Länder jener marktmäßige Zwang zur Beschränkung ihrer Anleihenpolitik und Einschränkung ihrer Investitions- und Staatsausgaben zum Ausdruck, der im Hinblick auf die Koordinierung der Konjunkturpolitik — und d. h. letzten Endes im Hinblick auf die Sicherung des freien Zahlungsverkehrs und damit im Hinblick auf die Aufrechterhaltung eines unbeschränkten Warenverkehrs — als durchaus „heilsam" angesehen werden sollte. Wenn ausgerechnet für diesen Fall aber eine Schutz- und Ausweichklausel vorgesehen ist, dann bedeutet das eben, daß man bei Abfassung dieser Posi-

tion des Vertragswerks bewußt oder unbewußt nicht bereit war, den marktmäßigen Zwang zur Koordinierung in voller Schärfe zum Zuge kommen zu lassen.

Aehnliches gilt vor allem aber auch von der Schutzklausel, die in Artikel 109 des Vertrags ihren Niederschlag gefunden hat, d. h. der Schutzklausel, die für den Fall einer akuten Zahlungsbilanzkrise in Anspruch genommen werden kann. Es kann zwar — historisch betrachtet — schon als beträchtlicher Fortschritt auf dem Wege zur besseren Koordination angesehen werden, daß die Partner nicht nur die Verpflichtung zur zahlungsbilanzkonformen Politik dem Grundsatz nach anerkannten, sondern sich auch darüber einig wurden, sich wechselseitig den Zugang zu Ausweichklauseln, die ihnen eine vorübergehende Abkehr von dem Grundsatz der Liberalisierung erlauben, so sehr zu erschweren, wie es im vorliegenden Vertragswerk geschehen ist. Insbesondere ist im Hinblick auf das Ziel einer besseren Koordination zu begrüßen, daß der ursprünglich erwogene Plan, einem Land mit Zahlungsbilanzdefizit auch schon automatisch (oder auf Grund eines nicht einstimmigen Beschlusses) Ueberbrückungskredite zu gewähren — ein Plan, der praktisch auf eine Prämiierung disziplinloser Wirtschaftspolitik hinausgelaufen wäre —, im weiteren Verlauf aufgegeben wurde. Gleichwohl kann weder die Tatsache, daß die genannte Klausel lediglich als Katastrophenklausel gedacht ist, noch die Tatsache, daß beschränkende Maßnahmen, die auf Grund dieser Katastrophenklausel von einem Staat getroffen wurden, durch einen Ratsbeschluß wieder aufgehoben werden können, den Eindruck verwischen, daß mit dieser Klausel die Entscheidung an der wesentlichen Stelle wiederum für eine Kombination aus den von uns als Typ 1 und Typ 2 genannten Lösungssystemen und gegen die Installierung des absolut harten marktmäßigen Zwangs zur Koordination der Lösung gemäß Typ 3 gefallen ist. Damit die genannte Ausweichklausel in Anspruch genommen werden kann, braucht nämlich — und hierin verrät sich die Grundeinstellung am deutlichsten — kein konjunktureller Notstand vorzuliegen. Voraussetzung ist lediglich das Vorliegen einer Zahlungsbilanzkrise. Die Ausweichklausel darf also von einem Staat — zumindest vorübergehend, d. h. bis zum Abschluß des nachträglichen Kontrollverfahrens — selbst dann in Anspruch genommen werden, wenn ihm eine etwas restriktivere, zahlungsbilanzkonformere Politik in konjunktureller Hinsicht durchaus zugemutet werden könnte. Praktisch kann demnach ein Staat ohne weiteres, einfach durch Verstoß gegen die Prinzipien einer zahlungsbilanzkonformen Politik, also beispielsweise indem er eine Uebersteigerung der Regierungsausgaben und Haushaltsdefizite sowie eine besonders nachgiebige Kreditpolitik zuläßt, s e l b s t die Bedingung auslösen, unter der er zumindest vorübergehend von den wichtigsten Vertragspflichten dispensiert wird, ohne daß etwa eine Regelung analog dem § 162 unseres BGB dem wider Treu und Glauben herbeigeführten Eintritt der auflösenden Bedingung die befreiende Wirkung versagte.

Die beiden Ausweichklauseln zeigen: Gerade in jenen kritischen Fällen, in denen die vom Devisen-, Kredit- und Kapitalverkehr ausgehenden Wirkungen bei absoluter Respektierung der Vertragsfreiheit und Freizügigkeit im internationalen Verkehr auf die Regierungen und Parlamente der betroffenen Staaten einen besonders harten Zwang zum Verzicht auf „unkoordinierte", autonome Wirtschafts- und Konjunkturpolitik ausüben würden, können sich die Staaten durch den EWG-Vertrag und seine Ausweichklauseln diesem Zwang entziehen, ohne gegen internationale Rechtsgrundsätze zu verstoßen.

Man könnte leicht geneigt sein anzunehmen, daß es sich bei den herangezogenen Beispielen lediglich um Grenzfälle handelt, die für die normale Funktion des konzipierten Systems keine wesentliche Rollen spielen. Das würde dann auch bedeuten, daß es unbillig wäre, das System der EWG ausgerechnet von diesen Grenzfällen her zu kritisieren. In Wirklichkeit kommt jedoch der Frage, wie in kritischen Situationen der genannten Art („Störung des Kapitalmarktes eines Landes durch allzu attraktive Emissionen ausländischer Emittenten", „Zahlungsbilanzkrise") verfahren werden soll, die schlechtweg entscheidende Bedeutung zu. So wie es beispielsweise für das „normale" Geschäft einer einzelnen Bank von entscheidender Bedeutung ist, wie im Grenzfall des „runs" der eigenen Gläubiger verfahren werden kann — welche Vermögensbestände und Forderungen in diesem Grenzfall unmittelbar durch Abgabe an Dritte liquidisiert werden könnten —, so wie die tägliche Disposition in einer Bank stets an dem Gesichtspunkt orientiert ist, alles zu unterlassen, was den Grenzfall herbeiführen könnte, und so wie gerade diese tägliche Disposition völlig anders aussehen würde, sobald die Bank wüßte, daß sie im Grenzfall die rechtliche Möglichkeit hätte, die Fälligkeit ihrer Verbindlichkeiten autonom zu bestimmen, genauso dürften auch die „täglichen" wirtschaftspolitischen Entscheidungen einer Regierung und eines Parlaments wesentlich davon bestimmt werden, ob sie im Grenzfall einer allgemeinen Flucht aus der eigenen Währung rücksichtslos zur Illiquidität und damit praktisch zum Staatsbankrott verurteilt sind beziehungsweise in die peinliche Lage kommen, durch Einführung von Bewirtschaftungsmaßnahmen gegen internationale Spielregeln zu verstoßen, oder ob sie von vornherein davon ausgehen können, daß ihnen ja in diesem Grenzfall durchaus der Ausweg verbleibt, ohne Verstoß gegen internationale Spielregeln sich von dem marktmäßigen Zwang zu dispensieren. Nur vom Gefahrenfall her kann die Qualität eines Sicherungssystems beurteilt werden. Nur von Konfliktsitua-

tionen her kann das Wesen einer speziellen Rechtsordnung gewürdigt werden. Nur die Betrachtung der genannten Grenzfälle verschafft die Möglichkeit, das mit dem EWG-Vertrag konzipierte Wirtschaftssystem sachgemäß zu klassifizieren.

Hierfür ergibt sich nun, daß durch den EWG-Vertrag, durch den eigentlich der Nationalismus überwunden und eine europäische Gemeinschaft gegründet werden soll, trotz aller Fortschritte in Richtung größerer Strenge immer noch *schwerwiegende Eingriffe* in die Vertragsfreiheit im internationalen Verkehr zugunsten nationalstaatlicher Ziele — Eingriffe, die eine Kulturnation in der Zeit der sogenannten Hochblüte des Nationalstaatensystems gegen Ende des neunzehnten Jahrhunderts überhaupt nicht in Betracht ziehen konnte, wenn sie nicht ihr politisches Ansehen völlig verlieren wollte —, *expressis verbis* völkerrechtlich legalisiert werden.

Die konjunkturpolitische Autonomie der Nationalstaaten soll dem Vertrag zufolge im Prinzip nicht so sehr durch den marktmäßigen Zwang zur Koordinierung der Kredit- und Zinspolitik, sondern durch gewisse allgemeine völkerrechtliche Bindungen sowie vor allem durch Einzeleingriffe supranationaler Instanzen beschränkt werden.

Eine *allgemeine*, freilich recht weiche, *völkerrechtliche Bindung* enthalten beispielsweise die Artikel 103 und 107, in denen die vertragschließenden Staaten ihre Konjunktur- und Zahlungsbilanzpolitik als Angelegenheiten des gemeinsamen Interesses bezeichnen, wobei insofern zwischen Konjunktur- und Zahlungsbilanzpolitik noch ein gewisser Unterschied gemacht wurde, als die Konjunkturpolitik von den einzelnen Staaten als Angelegenheit des gemeinsamen Interesses b e t r a c h t e t, die Wechselkurspolitik aber in einem noch nicht näher bestimmten Verfahren als gemeinsame Angelegenheit b e h a n d e l t werden soll. Ueber die konjunkturpolitische T ä t i g k e i t der supranationalen Instanzen enthält der Vertrag lediglich eine Verfahrensregel, und zwar soll nach Artikel 103 Abs. 2 der zu schaffende Ministerrat auf Vorschlag der Kommission über die der Lage entsprechenden Maßnahmen „entscheiden“ können. Freilig ist dazu Einstimmigkeit erforderlich. Eine derartige Entscheidung kann also allein schon durch das Veto einer einzigen Regierung verhindert werden. Diese Bestimmung bringt also k e i n e Einschränkung der natinonalstaatlichen Autonomie. Lediglich bei der D u r c h f ü h r u n g derartiger Entscheidungen genügt eine im Vertrag definierte qualifizierte Mehrheit. Juristisch wird durch eine derartige Entscheidung im Gegensatz zu den Empfehlungen der OEEC unmittelbar verbindliches Recht gesetzt, und zwar sogenanntes europäisches Recht, das im Konfliktfall das entgegenstehende nationale Recht bricht. Freilich wird durch die „Entscheidung“ nicht a l l g e m e i n verbindliches Recht gesetzt. Durch eine derartige Entscheidung können also nicht ohne weiteres beispielsweise die Steuern erhöht werden. Die EWG kennt zwar auch die Institutionen gegenüber jedermann verbindlicher Rechtssätze. Das sind die sogenannten „Verordnungen“, die im Amtsblatt der Gemeinschaft veröffentlicht werden. Zum Zwecke der Konjunkturpolitik kann der Rat aber nur Entscheidungen und keine Verordnungen erlassen. Die Entscheidung bindet lediglich den Adressaten, wobei Entscheidungen sowohl an Staaten als auch an einzelne Bürger gerichtet werden können. Im Falle einer an einen Bürger eines Mitgliedstaates gerichteten, auf eine Zahlung lautenden Entscheidung liegen die rechtlichen Verhältnisse klar. Sie stellt unmittelbar einen nach der jeweiligen Zivilprozeßordnung des betreffenden Staates vollstreckbaren Titel dar. Wie aber, wenn eine Entscheidung, wie im Falle der Konjunkturpolitik, an einen Staat gerichtet wird? Was geschieht beispielsweise, wenn ein Staat durch eine Ratsentscheidung unter Zustimmung seines eigenen Vertreters zu einer Senkung seiner öffentlichen Ausgaben und die Regierung dieses Staates bereits am folgenden Tag von ihrem eigenen nationalen Parlament durch einen eilig durchgepeitschten Nachtrag zum Haushaltsgesetz zur Erhöhung ihrer Ausgaben verpflichtet wird? Es ist zur Stunde wohl noch nicht zu übersehen, wie das europäische Recht in diesem Falle durchgesetzt werden soll.

Mögen sich auch andere Fragen des geplanten Koordinationsverfahrens im gegenwärtigen Augenblick noch nicht voll übersehen lassen, so kann doch über das vorgesehene Prinzip kein Zweifel bestehen.

Schlußfolgerungen

Gemessen an den drei skizzierten Lösungsmöglichkeiten stellt der EWG-Vertrag — wie bereits angedeutet — offensichtlich den Versuch dar, vom Lösungstyp 1, dem Fall der unbeschränkten konjunkturpolitischen Autonomie der Nationalstaaten, unmittelbar wenigstens einige Schritte hin zum Typ 2, dem konjunkturpolitischen Einheitsstaat, zu gelangen, ohne aber den marktmäßigen Koordinierungszwang unseres Typs 3, den vor allem die unbedingte Verpflichtung zur Aufrechterhaltung des freien Kapital-, Kredit- und Zahlungsverkehrs ausüben würde, in voller Schärfe zum Zuge kommen zu lassen.

Würdigt man das im Vertrag vorgesehene Koordinierungsverfahren, indem man es mit diesem Lösungstyp 3 vergleicht, dann kommt man zu dem Ergebnis, daß das Vertragsverfahren, also die Koordinierung durch supranationale Einzelentschei-

dung — obschon es, in genügender Strenge gehandhabt, die Liberalisierung zu fördern vermag —, doch zur Aufrechterhaltung der Marktfreiheit nicht unbedingt notwendig ist. Frühere Zollunionen pflegten beispielsweise ohne derartige Verfahren auszukommen, da dort die wirtschaftspolitische Autonomie der einzelnen Länder oder Nationalstaaten durch den größeren Respekt vor dem Zwang zur Aufrechterhaltung ausgeglichener Zahlungsbilanzen, also durch den größeren Respekt vor der Privatrechtsautnomie beschränkt war.

Mißt man das vorgesehene Koordinierungsverfahren aber mit dem Lösungstyp 2, dann kommt man zu dem Ergebnis, daß dieses Verfahren zum Schutz des freien Außenwirtschaftsverkehrs vor Zahlungsbilanzstörungen kaum hinreicht. Selbst wenn die Macht der supranationalen Instanzen wesentlich gestärkt würde, bliebe doch immer noch das Problem, daß die Gemeinschaft ja nur einen kleinen Bruchteil der gesamten Weltwirtschaft umfaßt. Gegenüber Zahlungsbilanzdefiziten, die aus einer gemeinsam-europäischen Inflation im Vergleich zur übrigen Weltwirtschaft oder beispielsweise einer amerikanischen Deflation resultieren, bliebe einem europäischen konjunkturpolitischen Einheitsstaat keine andere Möglichkeit, als dasselbe zu tun, was die einzelnen Staaten ohne diese Koordinierung tun müßten. Es bliebe dem Einheitsstaat nichts anderes übrig, als im Inflationsfall die internen Staatsausgaben zu beschränken und die Zinsen zu erhöhen, und im Deflationsfall mit Zahlungsbilanzdefizit die Staaten, die in derselben Zeit die entsprechenden Zahlungsbilanzüberschüsse haben, um Unterstützungskredite zu bitten, um die Deflation bekämpfen zu können, ohne zu Handelsbeschränkungen greifen zu müssen.

Solange die supranationale Behörde nicht über ausreichende Exekutivgewalt verfügt, dürften die vorgesehenen Koordinierungsverfahren sogar eine negative Wirkung haben. Das supranationale Verfahren dürfte nämlich dazu verleiten, daß die nationalen Parlamente die Verantwortung für die Koordinierung der Konjunkturpolitik und damit auch die Verantwortung für die Vermeidung von Zahlungsbilanzstörungen immer wieder der supranationalen Behörde und damit praktisch den jeweils übrigen Ländern zuschieben und sich selbst der Verpflichtung enthoben fühlen, in ihrer Politik und den daraus resultierenden finanziellen Anforderungen an die öffentliche Hand jene Grenzen zu respektieren, die ihrem Land durch seine Produktionskapazitäten und Devisenreserven gesetzt sind. Die Angehörigen der alpinen Bergwacht wissen ein Lied davon zu singen, daß gerade ihre Rettungsbereitschaft dem Leichtsinn der Bergwanderer Vorschub leistet und die Unfallgefahr vergrößert.

Internationale Hilfen an Defizitländer, etwa auch nach Art der EZU-Kredite, sollten nur im Falle der Depression, also nur im Falle des k o n j u n k t u r e l l e n, nicht aber allein schon im Falle des zahlungsbilanzpolitischen Notstands gewährt werden, wenn man nicht die finanzielle Disziplin der nationalen Parlamente erlahmen lassen und weltweiten Inflationstendenzen Vorschub leisten will.

So muß man wohl die Themenfrage folgendermaßen beantworten: Selbstverständlich setzt die ordnungsmäßige Funktion eines Gemeinsamen Marktes und einer Freihandelszone eine gewisse Disziplin in der Wirtschaftspolitik der Partnerländer voraus. Die speziellen, im Vertragswerk über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft vorgesehenen Koordinierungsverfahren mögen diese Disziplin in gewissen Situationen zu stärken geeignet sein. Gleichwohl sind sie aber erstens weder unbedingt notwendig noch hinreichend, zweitens unter Umständen sogar nicht unbedenklich, da sie die Neigung verstärken, die Schuld jeweils den anderen Partnern zuzuschieben und sich selbst durch Inanspruchnahme von Ausweichklauseln dem marktmäßigen „Koordinierungszwang“ zu entziehen. Oder, schlagwortartig, ins Praktisch-Positive gewendet: Gelingt es in der Fortentwicklung des genannten Vertragswerks oder bei dem Vertrag über die Freihandelszone, auch nur e i n e Ausweichklausel zu streichen beziehungsweise von vornherein mit e i n e r Ausweichklausel weniger auszukommen, dann dürfte damit im Hinblick auf jene Disziplin der nationalen Wirtschaftspolitik, die für die Sicherung der Außenhandelsfreiheit tatsächlich erforderlich ist, mehr geleistet sein als durch viele zusätzliche Paragraphen über spezielle supranationale Koordinierungsverfahren.

Anhang: Politischer Zwang oder Marktzwang zur Sicherung des Erfolges internationaler Währungshilfen?

Nicht nur bei den Grundsatzverhandlungen um EWG und FHZ, sondern auch bei der Frage, *in welcher Form* etwa notwendig werdende internationale Währungshilfen gewährt werden sollen, stellt sich das Problem, ob man zur Sicherung der erforderlichen wirtschaftspolitischen Koordination das System supranationaler Beratungs-, Prüfungs- und Lenkungsverfahren weiter ausbauen oder statt dessen den „rein marktmäßigen“ Zwang zur Koordinierung verstärkt zum Zuge kommen lassen, also eher eine „funktionelle“ Integration anstreben solle.

Bei den seit dem Zweiten Weltkrieg gewährten

Währungshilfen wurden bisher fast ausschließlich Formen gewählt, die der erstgenannten Alternative entsprechen: Kredithilfe der EZU an die Bundesrepublik 1950/51, Kredithilfen des Weltwährungsfonds, Währungshilfe für Frankreich 1957 — stets handelte es sich um Sonderkredite mit starrem Zinssatz ohne jegliche Kommunikation mit der marktmäßigen Entwicklung im Geld- und Kapitalverkehr der Geber- und Empfängerländer; soweit sie zur Sicherung des Erfolgs mit gewissen Auflagen verbunden waren, hatten diese Auflagen stets den Charakter wirtschaftspolitischer Einzelempfehlungen supranationaler oder internationaler Gremien. Als 1924 die Bank von England unter Montagu *Norman* und andere ausländische Banken dem Deutschen Reich zur Sicherung seiner neugeschaffenen Währung Devisenhilfe gewährten, ist ein grundsätzlich anderer Weg beschritten worden (Refinanzierungszusage der hilfegebenden Banken für deutsche Wechsel, die das Akzept der ad hoc gegründeten Deutschen Golddiskontbank trugen), und es sei — als Anwendungsbeispiel der im vorstehenden Aufsatz skizzierten Grundsätze einer „funktionellen" Integration (3. Lösungstypus) — kurz skizziert, wie etwa eine Währungshilfe unter den heutigen Verhältnissen so konstruiert werden könnte, daß die Sicherung der erforderlichen wirtschaftspolitischen „Koordination" — ähnlich wie 1924 — dem rein marktmäßigen Zwang überlassen bleibt.

Zu denken wäre etwa an Regelungen folgender Art:

1. Die Notenbanken der hilfegebenden Länder erklären sich bereit, erstklassige Schatzwechsel des hilfenehmenden Landes ("Empfängerlandes") im Rahmen vereinbarter Kreditlinien zu denselben Bedingungen (Zinssätzen, Laufzeiten) hereinzunehmen wie Inlandswechsel. Diese Wechsel dürfen von den hilfeleistenden Notenbanken am offenen Markt abgegeben werden. Sie würden dank der Refinanzierungszusage von Notenbanken mit „gesunder" Währung erstklassige Devisentitel darstellen.
2. Die Regierung des „Empfängerlandes" verpflichtet sich, die Einfuhr solcher Wechsel ins eigene Land keinerlei devisenrechtlichen oder sonstigen Restriktionen zu unterwerfen.
3. Wechsel der genannten Art, die während ihrer Laufzeit im Besitz eines Angehörigen des Empfängerlandes waren, werden am Anfang der Hilfsaktion („Stützungsperiode") nur in der „kranken" Währung des Empfängerlandes eingelöst, im Verlauf der Stützungsperiode aber zu automatisch steigenden Prozentsätzen in EZU-RE und am Ende der Stützungsperiode voll in EZU-RE. Die Wechsel würden also für die Angehörigen des Empfängerlandes erst allmählich den Charakter „gesunder" Devisen gewinnen.

Eine wirkliche Devisenhilfe hätte das Empfängerland bei einer solchen Regelung nur insoweit, als die bei ausländischen Notenbanken diskontierten Wechsel tatsächlich im Ausland verbleiben; denn für jeden Rückstrom von Wechseln müßte die Notenbank des Empfängerlandes (lt. Ziffer 2) die erforderlichen Devisen liefern; mit jedem Rückstrom verlöre sie automatisch wieder die vorher erhaltene Devisenhilfe. Das Empfängerland stünde also unter dem „marktmäßigen" Zwang, den Rückstrom solcher Wechsel auf jeden Fall durch eine geeignete Politik zu vermeiden. Damit wäre es beispielsweise automatisch gezwungen, den inländischen Geldmarktzins stets so weit über den ausländischen Sätzen zu halten, daß es für die inländischen Banken attraktiver bleibt, ihr Geld in inländischen Titeln anzulegen, als die niedriger verzinslichen „EZU-Wechsel" aus dem Ausland hereinzunehmen. Falls es dem Empfängerland während der Stützungsperiode n i c h t gelingen sollte, seine Verhältnisse zu stabilisieren, würden mit zunehmender Härtung der „EZU-Wechsel" (Ziffer 3) die Banken des Empfängerlandes allmählich diesen Titeln (als sicheren Devisentiteln) gegenüber anderen Anlagen den Vorzug geben; die Wechsel würden also ins Empfängerland zurückströmen; die Währungshilfe würde automatisch zurückgezahlt. Wenn es dem Empfängerland aber gelingt, seine inneren Verhältnisse so zu ordnen, daß der Abstand zwischen seinen inländischen und den ausländischen Zinssätzen ausreicht, den Rückstrom von Wechseln auch nach deren „Härtung" zu verhindern, dann wäre das zugleich der Beweis dafür, daß das Empfängerland wieder voll in die am internationalen freien Geld- und Kapitalmarkt herrschenden Relationen hineingewachsen ist, daß keine Kapitalfluchtgefahr mehr besteht und daß das Empfängerland die Chance hat, seine „schwebende" Auslandsverschuldung durch freie marktmäßige Emission längerfristiger Auslandsanleihen zu konsolidieren.

DOKUMENTATION

13. JAHR 5. MAI 1958 9. FOLGE

Zeittafel vom 1. bis zum 15. April 1958

Die Ereignisse in Europa

Bulgarien

4. Das Zentralkomitee der Kommunistischen Partei verabschiedet die Richtlinien des Dritten Fünfjahresplanes für 1958—1962. Es wird betont, daß auch künftig die Entwicklung der Schwerindustrie Vorrang genießen solle.

9. Die Regierung protestiert in einer Erklärung gegen den Beschluß des Deutschen Bundestages vom 25. März zur Frage der Ausrüstung der Bundeswehr mit Atomwaffen (vgl. Zeittafel in EA 8/1957, Deutschland).

Deutschland

1. Die Ministerpräsidenten der Länder Bayern, Hessen, Niedersachsen und Schleswig/Holstein empfehlen der Bundesregierung in einer gemeinsamen Denkschrift Maßnahmen zur wirtschaftlichen Stärkung der Zonengrenzgebiete.
Das Präsidium des Nationalrates der Nationalen Front der DDR erläßt einen Aufruf an alle Deutschen, sich mit politischen Massenstreiks der Ausrüstung der Bundeswehr mit Atomwaffen entgegenzustellen.

2. Der Erste Sekretär des Zentralkomitees der SED, Walter *Ulbricht*, kritisiert vor Staats- und Rechtswissenschaftlern der DDR in Babelsberg den „Formalismus" und die „revisionistischen Auffassungen" in der Staats- und Rechtswissenschaft der DDR. Die Rechtslehre baue noch zu stark auf dem bürgerlichen Individualismus auf; sie nehme die Frage der politischen Macht nicht zur Grundlage ihrer Arbeit. Man begegne „falschen, primitiven Auffassungen über den Weg zur Wiedervereinigung Deutschlands". Das Kriterium für die Wissenschaftlichkeit der Staats- und Rechtslehre sei ihr Nutzen für die Praxis des sozialistischen Aufbaus. Staat und Recht müßten als „Hebel der sozialistischen Umwälzung" dargestellt werden.

3. Der Rat der Evangelischen Kirche der Union (EKU) stellt in einem Kommuniqué nach seiner Aprilsitzung in Berlin fest, die christliche Existenz zahlloser Menschen in der DDR werde in steigendem Maße bedroht.
Der Deutsche Gewerkschaftsbund veröffentlicht seinen diesjährigen Mai-Aufruf, in dem er die Bundesregierung auffordert, sich „dem Wettrüsten in der ganzen Welt entgegenzustellen".

10. Der Ministerrat der DDR veröffentlicht eine Erklärung, in der er den Beschluß des Obersten Sowjets der Sowjetunion, die Kernwaffenversuche einzustellen, begrüßt und seine Unterstützung für diese Maßnahme zusichert. In einer am gleichen Tage abgesandten Note an die Bundesregierung wird vorgeschlagen, das diesbezügliche Schreiben des sowjetischen Ministerpräsidenten (vgl. Sowjetunion) gemeinsam in zustimmendem Sinne zu beantworten oder sich auf „gleiche Prinzipien" der Antworten beider Regierungen zu einigen.

11. Die Bundestagsfraktion der SPD beschließt, sich im Bundestag für eine beschleunigte Behandlung ihres Antrags auf Durchführung einer Volksbefragung zur atomaren Bewaffnung der Bundeswehr einzusetzen. Erich *Ollenhauer* gibt vor der Fraktion bekannt, daß die sozialdemokratischen Fraktionen in den Landesparlamenten Gesetzentwürfe zur Durchführung von Volksbefragungen in den Ländern einbringen werden.

12. Das Bundesverteidigungsministerium dementiert Pressemeldungen über eine angebliche Beteiligung der Bundesrepublik an der französischen Atomwaffenproduktion. Auch eine deutsche Atomwaffenproduktion stehe nicht zur Diskussion.

13. Der Berliner Landesparteitag der SPD beschließt, den Arbeitsausschuß „Kampf dem Atomtod" auch in Berlin zu unterstützen. In der Resolution distanziert sich die Berliner SPD von der in der gleichen Angelegenheit betriebenen kommunistischen Propaganda.

14. Die Bundesregierung stellt in einer Erklärung fest, daß „die Verwirklichung der Absicht parlamentarischer Fraktionen, Volksbefragungen zur Atomfrage zu veranlassen, gegen das Grundgesetz verstößt". Gleichzeitig bekräftigt die Bundesregierung ihre bisherige Politik, die Abschaffung der Atomwaffen bei allen Völkern durch eine kontrollierte Abrüstung anzustreben. Die sozialdemokratische Bundestagsfraktion erklärt dazu am 15. April, die Stellungnahme der Bundesregierung sei eine einseitige Aussage ohne rechtsverbindliche Kraft.

Frankreich

8. Der Generalsekretär der Sozialistischen Partei, Guy *Mollet*, lehnt in einem Artikel in der Zeitung *Le Populaire* den Rapacki-Plan für eine atomwaffenfreie Zone in Mitteleuropa ab, weil er zu einer Desintegration der NATO und möglicherweise zum Abzug der amerikanischen Streitkräfte aus Europa führen könne. Mollet regt als Alternative an, Truppen der Vereinten Nationen beiderseits der Grenzlinie zwischen dem Sowjetblock und dem Westen zu stationieren.

12. Die Vermittler im französisch-tunesischen Konflikt, Robert D. *Murphy* (Vereinigte Staaten) und Harold *Beeley* (Großbritannien), unterbreiten Ministerpräsident Félix *Gaillard* in Besprechungen in Barbezieux das Ergebnis ihrer Vermittlungsbemühungen. Als Grundlage eines Kompromisses, zu dem sich Tunesien bereitfinden würde, werden folgende Punkte genannt: 1) Rückzug der französischen Streitkräfte auf den Stützpunkt Bizerta; 2) Aushandlung des künftigen Status Bizertas zwischen Frankreich und Tunesien; 3) Zulassung von neutralen Beobachtern auf den Militärflugplätzen in Südtunesien; 4) Wieder-

herstellung der Rechte der französischen Bürger in Tunesien. Sie unterrichten Gaillard, daß Tunesien einer Kontrolle der algerisch-tunesischen Grenze nicht zustimmt. Am 11. April überreicht Murphy dem Ministerpräsidenten eine persönliche Botschaft Präsident *Eisenhowers*. Am 12. April beschließt der Ministerrat in einer außerordentlichen Sitzung, die Ergebnisse der Vermittlungsaktion als Diskussionsgrundlage anzunehmen. Die Regierung behält sich vor, die Frage der Kontrolle der algerisch-tunesischen Grenze vor internationalen Organen zur Sprache zu bringen. Am 15. April legt die Regierung der Nationalversammlung die Gründe für ihren Entschluß dar und beantragt die Vertagung der dagegen eingebrachten Interpellationen. Diese Vertagung wird mit 321 gegen 255 Stimmen verweigert. Daraufhin erklärt die Regierung ihren Rücktritt.

Großbritannien

1. Premierminister Harold *Macmillan* betont vor dem Unterhaus in einer Stellungnahme zur sowjetischen Ankündigung über die Einstellung der Kernwaffenversuche (vgl. Zeittafel in EA 8/1958, Sowjetunion), der Westen sei bereit, im Rahmen eines allgemeinen Abrüstungsabkommens auch die Kernwaffenversuche bei ausreichender Kontrolle einzustellen.

5. Der Führer der Opposition, Hugh *Gaitskell*, bezeichnet in einem Interview mit der polnischen Zeitung *Trybuna Ludu* den Rapacki-Plan für eine atomwaffenfreie Zone in Mitteleuropa als mögliche Grundlage für eine Diskussion über die Probleme der europäischen Entspannung. Der Plan sei jedoch nicht als Ganzes annehmbar, weil er sich auf die Atomwaffen beschränke. Gaitskell stellt dem seinen eigenen Plan für eine neutrale Zone gegenüber, der folgendes vorsieht: 1) Rückzug aller ausländischen Truppen aus West- und Ostdeutschland, Polen, der Tschechoslowakei und Ungarn; 2) internationale Ueberwachung der konventionellen Truppen dieser Länder; 3) Wiedervereinigung Deutschlands; 4) Garantie der Grenzen dieser vier Länder durch einen Sicherheitspakt; 5) nach Erfüllung dieser Bedingungen Austritt dieser Länder aus NATO und Warschauer Pakt. Gaitskell gibt der Hoffnung Ausdruck, daß in Verhandlungen ein Kompromiß zwischen diesen beiden Plänen zu erreichen sei.

13. In einer Kundgebung der Labour Party in London sprechen sich Hugh *Gaitskell* und Aneurin *Bevan* für die sofortige Einstellung der Kernwaffenversuche aus. Gaitskell weist u. a. auf die Gefahr hin, daß bei einer Fortsetzung der Versuche immer mehr Staaten in den Besitz dieser Waffen kämen.

15. Schatzkanzler Derick *Heathcoat-Amory* legt dem Unterhaus den Haushaltsplan für 1958/59 vor, der Gesamtausgaben in Höhe von 5,075 Milliarden Pfund Sterling vorsieht. Davon sollen für die Verteidigung 1,418 Milliarden aufgewendet werden (1957/58: 1,43 Milliarden). Der Schatzkanzler erklärt, die Zeit für einen Abbau der antiinflationistischen Maßnahmen sei noch nicht gekommen.

Italien

2. Der österreichische Bundeskanzler, Julius *Raab*, führt während eines privaten Besuchs in Rom Besprechungen mit Ministerpräsident *Zoli* und Außenminister *Pella*. Am 11. April gibt ein Sprecher des Außenministeriums in einer Pressekonferenz dem Befremden der italienischen Regierung über die Erklärungen Ausdruck, die Raab am 9. April in Wien zur Südtiroler Frage abgab (vgl. Oesterreich).

8. In Rom findet eine Konferenz der Verteidigungsminister der Bundesrepublik Deutschland, Frankreichs und Italiens, Franz-Josef *Strauß*, Jacques *Chaban-Delmas* und Paolo Emilio *Taviani*, im Rahmen der vertraglich vereinbarten Rüstungszusammenarbeit der drei Länder statt. Dabei wird auch eine Erweiterung der Zusammenarbeit auf Großbritannien und die übrigen Länder der Westeuropäischen Union erörtert.

Jugoslawien

9.—12. Der stellvertretende Ministerpräsident der DDR Heinrich *Rau* führt in Belgrad Besprechungen mit der jugoslawischen Regierung. Dabei wird festgestellt, daß große Möglichkeiten bestünden, die Beziehungen zwischen beiden Ländern wesentlich zu erweitern.

Malta

6. Premierminister Dom *Mintoff* erklärt vor einer Versammlung der Labour Party, Malta werde seine Unabhängigkeit fordern, falls Großbritannien nicht zu der geforderten finanziellen Unterstützung bereit sei.

Oesterreich

9. Bundeskanzler Julius *Raab* berichtet in einem im ÖVP-Pressedienst veröffentlichten Interview über seinen Besuch in Rom (vgl. Italien). Bei den Gesprächen im Vatikan habe die Frage des Konkordats im Vordergrund gestanden; die größte Schwierigkeit für eine Einigung liege in der Frage des Eherechts. Zu den Gesprächen über das österreichisch-italienische Verhältnis stellt der Bundeskanzler fest, das italienische Volk sei „von einem ungeheuerlichen Nationalgefühl erfüllt". Er habe die strikte Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen des Abkommens über Südtirol verlangt.

Polen

11. Die amtliche Nachrichtenagentur *PAP* teilt mit, daß die diplomatischen Vertreter Polens in den Mitgliedstaaten der NATO in Demarchen auf die Sorge Polens angesichts des Beschlusses zur Ausrüstung der deutschen Bundeswehr mit Atomwaffen und angesichts der Stationierung solcher Waffen im Gebiet der Bundesrepublik hingewiesen hätten.

14. Der Erste Sekretär der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei, Wladyslaw *Gomulka*, kündigt vor dem Kongreß der Gewerkschaften in Warschau eine Reorganisation der Betriebsverfassung an, die den Gewerkschaftsorganisationen, den betrieblichen Parteikomitees und den Betriebsdirektoren wieder einen stärkeren Einfluß verschaffen soll. Die geltenden Arbeitsnormen bezeichnet Gomulka als zu niedrig. Streiks verurteilt er als Zeichen der Anarchie oder Aktionen des „Klassenfeindes".

Portugal

3. Zum Abschluß eines am 31. März begonnenen Staatsbesuchs des deutschen Bundesaußenministers, Heinrich *von Brentano*, wird ein Kommuniqué veröffent-

licht, in dem mitgeteilt wird, der Bundesaußenminister habe mit Ministerpräsident Antonio de Oliveira *Salazar* und Außenminister Paulo *Cunha* die internationale Lage und insbesondere Fragen der NATO erörtert. Dabei sei unterstrichen worden, daß nur ein geeintes Deutschland die ihm bei der Erhaltung des Friedens zukommende Rolle zu spielen vermag. Ferner wird die Unterzeichnung von drei Abkommen über die deutschen Vermögenswerte in Portugal bekanntgegeben.

Sowjetunion

4. Ministerpräsident Nikita S. *Chruschtschow* richtet Briefe an Präsident *Eisenhower* und Premierminister *Macmillan,* in denen er sie von dem Beschluß des Obersten Sowjets unterrichtet, die Kernwaffenversuche einzustellen (vgl. Zeittafel in EA 8/1958). Chruschtschow fordert die Regierungen der Vereinigten Staaten und Großbritanniens auf, sich diesem Schritt anzuschließen. Am gleichen Tage und in den folgenden Tagen läßt Chruschtschow in allen Hauptstädten der Welt ähnliche Briefe überreichen.

8. Die Verhandlungen zwischen der Sowjetregierung und der deutschen Bundesregierung in Moskau werden mit der Paraphierung eines langfristigen Abkommens über den Waren- und Zahlungsverkehr, eines Abkommens über allgemeine Fragen des Handels und der Seeschiffahrt und eines Konsularvertrages abgeschlossen. Zur Frage der Repatriierung geben beide Regierungen getrennte Erklärungen ab, in denen sie die wohlwollende Behandlung von Ausreiseanträgen zusichern.

11. Die Sowjetregierung beantwortet mit einem Aide-mémoire an die drei Westmächte deren Erklärung vom 31. März zur Frage einer neuen „Gipfel"-Konferenz (vgl. deren Wortlaut in EA 8/1958, S. 10 695). In dem Aide-mémoire wird vorgeschlagen, am 17. April in Moskau mit Botschafterbesprechungen zur Vorbereitung einer Außenministerkonferenz zu beginnen.

Spanien

1. Vereinbarung über die Rückgabe der südlichen spanischen Protektoratszone in Marokko an die marokkanische Regierung (vgl. Marokko).

7.—10. Staatsbesuch des deutschen Bundesaußenministers, Heinrich *von Brentano,* der Besprechungen mit Staatschef Generalissimus Francisco *Franco* und Außenminister Fernando Maria *de Castiella y Maiz* führt. Während des Besuchs werden zwei Abkommen über die deutschen Vermögenswerte in Spanien unterzeichnet. In dem Kommuniqué werden die Bündnisse Spaniens mit Portugal und den Vereinigten Staaten als ein Ausdruck der gemeinsamen Anstrengungen für die Erhaltung der Sicherheit bezeichnet. Eine friedliche Ordnung in Europa setze die Wiedervereinigung Deutschlands voraus.

Tschechoslowakei

1. Die Regierung fordert in einem Memorandum die Regierungen der Großmächte sowie die Regierungen aller europäischen Länder auf, Schritte gegen die atomare Aufrüstung der Bundesrepublik Deutschland zu ergreifen. Mit einem ähnlichen Appell wendet sich die Nationalversammlung am 15. April an die Parlamente der Großmächte und der westeuropäischen Länder.

3. Das Zentralkomitee der Kommunistischen Partei beschließt die Einberufung des IX. Parteikongresses auf den 18. Juni. In seinem Referat vor dem ZK nennt Parteisekretär Antonin *Novotny* u. a. folgende Ziele zur „Vollendung des sozialistischen Aufbaus": Kollektivierung der Landwirtschaft, Liquidierung des „Kulakentums" und der „ausbeuterischen Elemente" in den Städten, Steigerung der Produktion in der Industrie und besonders in der Landwirtschaft, Verstärkung der Teilnahme der Werktätigen an der Staatsverwaltung und der Leitung der Wirtschaft.

10.—12. In Prag findet eine Konferenz zwischen den Außenministern der Tschechoslowakei, Vaclav *David,* der DDR, Lothar *Bolz,* und dem stellvertretenden Außenminister Polens, Marjan *Naszkowski,* statt. In einem Kommuniqué wird gegen die atomare Aufrüstung der Bundesrepublik Deutschland protestiert und der Rapacki-Plan für eine atomwaffenfreie Zone in Mitteleuropa unterstützt. Die drei Minister erklären die Bereitschaft zur Kontrolle der atomwaffenfreien Zone und betonen, daß die Verwirklichung des Planes Schritte zur Verminderung der Streitkräfte und der konventionellen Waffen in dieser Zone ermöglichen würde. Sie wenden sich gegen Bestrebungen „bestimmter Kräfte", das Zustandekommen einer „Gipfel"-Konferenz durch die Einbeziehung von Fragen zu erschweren, die eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten souveräner Staaten darstellen würden.

Ungarn

2.—9. Staatsbesuch einer sowjetischen Regierungs- und Parteidelegation unter Führung von Ministerpräsident Nikita S. *Chruschtschow.* In einer Rede in Budapest am 4. April erklärt Chruschtschow, die Sowjetunion sei bereit, eine internationale Kontrolle über die Einstellung der Kernwaffenversuche anzunehmen. In einem gemeinsamen Kommuniqué erklären beide Regierungen am 10. April, daß sie im Warschauer Pakt und im Zusammenschluß aller sozialistischen Staaten in einem gemeinsamen Lager die Garantie ihrer Sicherheit erblicken. Sie fordern die Einstellung des Wettrüstens, die Einberufung einer „Gipfel"-Konferenz, die Errichtung eines europäischen kollektiven Sicherheitssystems, die Einstellung der Kernwaffenversuche, die Verringerung der in den Mitgliedstaaten der NATO und des Warschauer Paktes stehenden ausländischen Truppen und die Bildung einer atomwaffenfreien Zone. Sie erklären die Wiedervereinigung Deutschlands zu einer Angelegenheit der beiden deutschen Staaten und protestieren gegen eine Einbeziehung dieser Frage und des Regimes der osteuropäischen Länder in den Themenkreis einer „Gipfel"-Konferenz.

Vatikan

6. Papst *Pius XII.* ruft in seiner Osterbotschaft die Menschheit auf, unter Aufbietung aller Kräfte die Wiederherstellung eines gerechten Friedens anzustreben.

Wichtige Ereignisse in der übrigen Welt

AFRIKA

Marokko

1. Außenminister Ahmed *Balafrej* und der spanische Außenminister, Fernando Maria *de Castiella y Maiz,* vereinbaren in Cintra (Portugal), daß die südliche Zone des spanischen Protektorats in Marokko am 10. April den marokkanischen Behörden übergeben wird.

7. In einem Kommuniqué wird bekanntgegeben, daß nach Auffassung von König *Mohammed V.* der Abzug aller ausländischen Truppen aus Marokko die Voraussetzung für jedes militärische Abkommen sei, das Marokko abzuschließen bereit wäre.

Vereinigte Arabische Republik

7. Der Präsident der Weltbank, Eugene R. *Black,* teilt nach einer Unterredung mit Präsident Gamal Abdel *Nasser* in Kairo mit, daß die Weltbank zusammen mit der ägyptischen Suezkanal-Behörde die Planungen für die Erweiterung des Suezkanals auf lange Sicht übernehmen werde.

12. Präsident Gamal Abdel *Nasser* empfängt den tunesischen Außenminister, Sadek *el Mokkadem,* der ihm ein Schreiben des tunesischen Präsidenten, Habib *Bourguiba,* überbringt. Während seines Aufenthalts in Kairo hat der tunesische Außenminister auch eine Unterredung mit Führern der algerischen Nationalen Befreiungsfront.

AMERIKA

Vereinigte Staaten

1. Außenminister John Foster *Dulles* erklärt auf einer Pressekonferenz, daß die amerikanische Regierung eine Einstellung der Kernwaffenversuche erwogen habe, jedoch zu dem Ergebnis gekommen sei, daß die Versuche zur Entwicklung einer „sauberen" Atomwaffe fortgesetzt werden müßten. Er bezeichnet die sowjetische Ankündigung über die Einstellung der Kernwaffenversuche vom 31. März (vgl. Zeittafel in EA 8/1958, Sowjetunion) als reines Propagandamanöver, bei dem die Sowjets kein Risiko eingingen, da sie eine umfangreiche Versuchsserie gerade abgeschlossen hätten und sich ausdrücklich die Fortsetzung der Versuche vorbehielten, falls die Westmächte ihrem Schritt nicht folgen.

2. In einer Botschaft an den Kongreß schlägt Präsident *Eisenhower* die Gründung einer Nationalen Behörde für Aeronautik und Raumfahrt vor, die alle zivilen Programme zur Erforschung des Weltraums koordinieren soll.

3. Präsident *Eisenhower* schlägt dem Kongreß in einer Botschaft eine Reorganisation der militärischen Kommandostruktur vor. Die Vorschläge enthalten u. a. eine Verstärkung der Stellung des Verteidigungsministers bei gleichzeitiger Reduzierung der Aufgaben der Minister für die drei Wehrmachtteile auf Verwaltungs- und Ausbildungsfunktionen; die Bildung eines integrierten Generalstabs für die operative Planung und die Entlastung der Stabschefs von ihren Kommandofunktionen in den einzelnen Wehrmachtteilen; die Bildung einheitlicher operativer Kommandos für die Kampftruppen; die Bildung einer einheitlichen Abteilung für Forschung und Entwicklung.

8. Präsident *Eisenhower* beantwortet den Brief des sowjetischen Ministerpräsidenten über die Einstellung der Kernwaffenversuche vom 4. April (vgl. Sowjetunion). Der Präsident gibt zu verstehen, daß die bevorstehende amerikanische Versuchsserie durchgeführt werden wird. Er besteht darauf, eine Einstellung der Versuche von der Einführung einer internationalen Kontrolle, der Einstellung der Kernwaffenproduktion und dem Abbau der Atomwaffenvorräte abhängig zu machen.

ASIEN

Volksrepublik China

2.—10. Besuch des rumänischen Ministerpräsidenten, Chivu *Stoica.* In einer am 7. April veröffentlichten gemeinsamen Erklärung fordern die beiden Regierungen die Einstellung der Kernwaffenversuche durch Großbritannien und die Vereinigten Staaten, die Ersetzung der Militärblocks durch kollektive Sicherheitssysteme, die Auflösung militärischer Stützpunkte in fremden Ländern, den Rückzug der ausländischen Truppen aus Korea und die Wiedervereinigung Vietnams. Sie unterstützen den Rapacki-Plan, den rumänischen Vorschlag für eine Balkan-Konferenz und die Befreiungsbewegung der Kolonialvölker.

9. Der britische Geschäftsträger überreicht der Regierung im Auftrag der 16 seinerzeit am Korea-Krieg beteiligten Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen eine Note. Darin begrüßen die 16 Regierungen den Rückzug der chinesischen Streitkräfte aus Nordkorea und die in der nordkoreanischen Erklärung vom 5. Februar (vgl. Zeittafel in EA 5—6/1958, Korea) ausgesprochene Befürwortung freier Wahlen in Korea sowie deren Unterstützung durch die Volksrepublik China. Die chinesische Regierung wird ersucht, bei den nordkoreanischen Behörden zu erfragen, ob sie mit einer Kontrolle der Wahlen durch die Vereinten Nationen und mit einer proportionalen Vertretung der Bevölkerung ganz Koreas in der zu wählenden Nationalversammlung einverstanden sind.

12. Das Außenministerium veröffentlicht eine Erklärung, in der es die Vereinigten Staaten für die gegenwärtige Unterbrechung der seit August 1955 in Genf geführten chinesisch-amerikanischen Botschafterbesprechungen verantwortlich macht.

Indien

4. Premierminister Jawaharlal *Nehru* bezeichnet in einer Pressekonferenz den von Frank *Graham* in seinem Bericht an den Sicherheitsrat (vgl. Vereinte Nationen) erwähnten Vorschlag einer persönlichen Vermittlung zwischen den Regierungschefs Indiens und Pakistans in der Kaschmir-Frage als „absolut unannehmbar". In seinen Aeußerungen zur internationalen Lage begrüßt Nehru die Einstellung der Kernwaffenversuche durch die Sowjetunion und erklärt, man müsse nun darangehen, Kontrollmethoden auszuarbeiten, welche die Einhaltung eines solchen Versprechens garantieren.

9. Premierminister *Nehru* erklärt vor dem Parlament, Indien werde sich zur Teilnahme an einer „Gipfel"-Konferenz nicht drängen; sollten jedoch die „maßgebenden Parteien" seine Gegenwart wünschen, so sei es zur Teilnahme bereit.

Indonesien

2. Truppen der Zentralregierung landen auf Celebes, um die dortige Aufstandsbewegung zu bekämpfen. Ueber die Kämpfe auf Sumatra gibt die Regierung am 13. April bekannt, daß ihre Truppen weit in das Gebiet der Aufständischen eingedrungen seien. Außenminister *Subandrio* beschuldigt am 14. April die nationalchinesische Regierung auf Formosa, sie versorge die Aufständischen mit Waffen.

Pakistan

15. Premierminister Malik Firoz Khan *Noon* schlägt in einer Erklärung der indischen Regierung vor, eine gemeinsame Erklärung über den Verzicht auf Kriegshandlungen zu unterzeichnen und die zwischen beiden Ländern bestehenden Streitigkeiten durch Verhandlungen oder Vermittlung zu regeln.

Internationale Organisationen

Organisation der Vereinten Nationen

3. Die Kommission für die Rechtsstellung der Frau beendet ihre am 17. März begonnene zwölfte Sitzungsperiode. U. a. werden Entschließungen gefaßt über die volle Herstellung der politischen Rechte der Frauen in allen Ländern, über die Festsetzung eines Mindest-Heiratsalters für Frauen und über die wirtschaftliche und tarifliche Gleichstellung der Frauen.

3.—4. Am Sitz des Europäischen Büros der Vereinten Nationen in Genf finden Besprechungen zwischen Generalsekretär Dag *Hammarskjöld* und dem Außenminister der Vereinigten Arabischen Republik, Mahmud *Fawzi*, über die Beziehungen der Republik zu den Vereinten Nationen und über die Lage im Mittleren Osten statt.

4. Der Sicherheitsrat veröffentlicht einen Bericht des Vertreters der Vereinten Nationen für Indien und Pakistan, Frank *Graham*, über die Verhandlungen zur Lösung der Kaschmir-Frage, die er im Auftrage des Sicherheitsrates mit den beiden Regierungen führte. Graham berichtet, daß er folgende Vorschläge gemacht habe: Erklärungen der beiden Regierungen, daß sie den Waffenstillstand respektieren und eine Lösung der Frage auf dem Verhandlungswege suchen werden; Abzug der pakistanischen Truppen und schrittweiser Abzug des größten Teils der indischen Truppen aus Kaschmir; Stationierung einer UN-Streitmacht an der Grenze zwischen Pakistan und Kaschmir; Einigung über den Modus einer Volksabstimmung; Einberufung einer Konferenz zwischen den Regierungschefs Indiens und Pakistans unter seiner persönlichen Teilnahme. Die pakistanische Regierung habe diese Vorschläge im Prinzip gebilligt, die indische Regierung habe sie abgelehnt.
Am Sitz der Vereinten Nationen wird das Inkrafttreten des Statuts der Internationalen Schiffahrtsorganisation (IMCO) bekanntgegeben, nachdem die erforderliche Zahl von Staaten die Ratifikationsurkunden für das am 6. März 1948 unterzeichnete Abkommen hinterlegt hatte.

Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und Euratom

15. Die Ministerräte der EWG und der Euratom halten in Brüssel ihre vierte Sitzung ab, an der auch die Mitglieder der beiden Kommissionen teilnehmen. Sie führen einen Gedankenaustausch über die gegenwärtig innerhalb der OEEC laufenden Verhandlungen zur Freihandelszone. Der Rat der EWG bestimmt die Liste derjenigen Erzeugnisse, für welche die Sicherheits-Schutzklausel des Artikels 223 des Vertrags angewendet werden darf. Der Rat der Euratom erörtert die gegenwärtig geführten Verhandlungen über die Zusammenarbeit zwischen Euratom und den Vereinigten Staaten.

Europäischer Wirtschaftsrat (OEEC)

1. Beendigung einer zweitägigen Sitzung des ministeriellen Ausschusses für die Europäische Freihandelszone (vgl. den Beitrag auf S. 10 711 ff. dieser Folge, hier: 10 712).

13. Generalsekretär René *Sergent* empfiehlt in einem Gespräch mit Pressevertretern in New York, daß die nicht der EWG angehörenden Mitgliedstaaten der OEEC sich der zehnprozentigen Zollsenkung anschließen sollten, welche die EWG am 1. Januar 1959 durchführen wird.

Nordatlantikpakt-Organisation (NATO)

3. Der Oberbefehlshaber der NATO-Streitkräfte in Europa, General Lauris *Norstad*, tritt in einer Pressekonferenz in Paris für die Fortführung der Kernwaffenversuche der Westmächte ein, um das Arsenal der „kleinen Waffen" zu vervollständigen, damit eine größere Skala militärischer Mittel zur Verfügung stehe.

7. In Paris führt der Oberbefehlshaber der NATO-Streitkräfte in Europa, General *Norstad*, Besprechungen mit den führenden Mitgliedern der britischen Labour Party Hugh *Gaitskell*, Aneurin *Bevan* und George *Brown* über Fragen der nuklearen Bewaffnung der NATO-Streitkräfte.

Weltgewerkschaftsbund (WGB)

2. Das Exekutivkomitee des WGB beendet in Budapest eine am 30. März begonnene Tagung. In einer Resolution wird die Einstellung aller Kernwaffenversuche gefordert. In einem „Aufruf an die Werktätigen Westdeutschlands" werden diese zu Aktionen gegen die atomare Ausrüstung der Bundeswehr aufgefordert. Das Exekutivkomitee ruft alle Gewerkschaften der Welt auf, ihre Kräfte zu vereinen und die internationale Solidarität der Gewerkschaften wiederherzustellen.

Bücher und Broschüren

Atoms for Power: United States Policy in Atomic Energy Development. New York: The American Assembly, Columbia University, December 1957. 165 S.

Campbell, John C.: Defense of the Middle East. Problems of American Policy. Published for the Council on Foreign Relations. New York: Harper & Brothers 1958. XIV, 392 S. $ 5,—.

Celovsky, Boris: Das Münchener Abkommen 1938. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt 1958. 518 S. (Veröffentlichungen des Instituts für Zeitgeschichte: Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte, Band 3).

Decker, Günter: Republik Maluku Selatan. Die Republik der Süd-Molukken. Untersuchungen und Dokumente zum Selbstbestimmungsrecht der Ambonesen, zum Föderalismus und Kolonialismus in Indonesien. Göttingen: Verlag Otto Schwartz & Co. 1957. VII, 239 S. DM 21,80.

Dürrenmatt, Peter: Betrachtungen zur Situation der deutschen Außenpolitik. Basel 1958. (Separatdruck aus den „Basler Nachrichten", Nrn. 127, 131, 136, 142 u. 145). DM 1,—.

Etude des bibliographies courantes des publications officielles nationales. A Study of current Bibliographies of national official publications. Préparé par le Comité international pour la documentation des sciences sociales. Rédacteur: Jean Meyriat. Paris: UNESCO 1958. 260 S. Ffrs. 900.

Als ein Glied in der Reihe ihrer verdienstvollen Untersuchungen und Zusammenstellungen von bibliographischem Material legt hier die UNESCO eine Studie über laufende Bibliographien von amtlichen Publikationen in den einzelnen Staaten vor. Die Untersuchung umfaßt bei föderalistischen Staaten nur die Veröffentlichungen der zentralen Organe, während teilautonome Gebietskörperschaften, im Falle der Bundesrepublik Deutschland zum Beispiel die Länder, nicht berücksichtigt werden. Angesichts des steigenden Umfangs amtlicher Veröffentlichungen und der von Staat zu Staat oft sehr verschiedenen Zugänglichkeit, die durch die unterschiedlichen Systeme der staatlichen Organisation im allgemeinen und des Vertriebs der Publikationen bedingt ist, bietet die Studie eine wichtige Hilfe bei der Suche nach Quellenmaterial für die Erforschung der internationalen Politik. *E. Kitzmüller*

L'Europe des dix pays absents. Cours d'Eté au Collège de l'Europe Libre (Aout-Septembre 1957) Strasbourg-Robertsau. Nancy — Strasbourg: Berger-Levrault 1957. VIII, 258 S.

Les Frontières Européennes de l'U.R.S.S. 1917—1941. Recueil d'Etudes par Chantal Beaucourt, Jean-Yves Calvez, Benjamin Goriely, Stuart R. Schram, sous la direction de Jean-Baptiste Duroselle. Paris: Librairie Armand Colin 1957. XV, 354 S. (Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, No. 85).

Das Buch ist eine Gemeinschaftsarbeit verschiedener Autoren, die sich, nach Ländern getrennt, mit der Grenzpolitik der Sowjetunion gegenüber ihren westlichen, also europäischen, Nachbarn befassen. Ein Studium dieser sowjetischen Haltung zeigt, daß sie mit der jeweiligen politischen Konstellation wechselte und nach 1945 durch die Errichtung der europäischen Volksdemokratien neue Aspekte erhielt. Erstmals gab es nämlich Grenzen zwischen kommunistischen Staaten selbst, während die Grenze durch das geteilte Deutschland zu einem Teil des Eisernen Vorhanges wurde. Die daraus entstehenden, völlig anders gearteten Probleme werden jedoch in dem Buch nicht aufgegriffen. Vielmehr wird — aus verständlichen Gründen — eine zeitliche (und damit auch sachliche) Beschränkung eingeführt, indem lediglich die Zwischenkriegszeit von 1917 bis 1941 behandelt wird. Aber auch dieser Zeitabschnitt enthält eine Reihe von Ereignissen, die einer genaueren Untersuchung wert sind.

Nach einer guten Einführung in die völkerrechtlichen Grundlagen der sowjetischen Grenzpolitik von J. Calvez wird in einem besonders ausführlichen Abschnitt von St. Schram das Schicksal der drei baltischen Staaten, ihrer Entstehung und ihres Unterganges durch die Einverleibung in die Sowjetunion geschildert. Ch. Beaucourt gliedert die Geschichte der sowjetisch-finnischen Beziehungen von 1930 bis 1941 in drei zeitliche Abschnitte, ebenso diejenige der sowjetisch-rumänischen Bezeihungen zwischen 1920 und 1941. Ausführlich geht schließlich B. Goriely auf das sehr komplexe und folgenreiche Verhältnis der Sowjetunion zu Polen ein, wobei sich zeigt, daß die zaristische Unterdrückungspolitik nur wenige Jahrzehnte später in der Sowjetunion einen Nachfolger fand, dessen Methoden sich kaum von den früheren unterscheiden. So harren heute wie vor hundert und mehr Jahren die Grenzprobleme im Osten ihrer Lösung.

Mehrere Karten und eine sehr nützliche Bibliographie ergänzen das interessante Buch, das seinen Zweck, einen wichtigen Aspekt der sowjetischen Außenpolitik zu beleuchten, vollauf erfüllt.

Healey, Denis: A Neutral Belt in Europe? London: The Fabian Society 1958. 16 S. (Fabian Tract, No. 311). £—/1/3.

Jones, F. C.: Hokkaido. Its present State of Development and Future Prospects. Issued under the auspices of the Royal Institute of International Affairs. London — New York — Toronto: Oxford University Press 1958. VIII, 146 S. 21s.

EUROPA-ARCHIV

Herausgeber: Wilhelm Cornides (Co)

Hauptschriftleiter: Hermann Volle (H. V.)

Redaktionelle und ständige Mitarbeiter: Walter Bödigheimer (W. B.), Frankfurt; Dr. J. W. Brügel, London; Prof. Dr. Walther Hofer, Berlin; Dr. Walther Karbe, Frankfurt; Dr. Boris Meissner, Hamburg; Dr. Dietrich Mende, Berlin; Prof. Dr. Georg von Rauch, Marburg; Georg Streiter (G. St.), Luxemburg; Joachim Willmann (Wi.), Frankfurt.

Anschrift der Redaktion: Frankfurt a. M.. Myliusstraße 20. Telefon 77 80 21.

Druck: Druck- und Verlagshaus Frankfurt am Main GmbH, Frankfurt a. M., Große Eschenheimer Straße 16—18.

Bezugsbedingungen: Das Europa-Archiv erscheint zweimal im Monat und ist durch jede Buchhandlung, durch die Post und unmittelbar durch den Europäischen Austauschdienst zu beziehen. Preis des Einzelheftes DM 2.50; des Doppelheftes DM 5.—. Preise bei Vierteljahresbezug (6 Folgen) DM 11.50 (durch die Post einschl. Zeitungsgebühr DM 12.—), bei Jahresbezug (24 Folgen) DM 43.50 zuzüglich Porto. Für das Ausland gelten die Preise lt. Auslandsliste. Für zurückliegende Jahrgänge Preise lt. besonderer Liste. Abbestellungen müssen spätestens 14 Tage vor Quartalsschluß beim Europäischen Austauschdienst eingegangen sein.

Auslieferung und Vertrieb: Europäischer Austauschdienst, Auslieferungsabteilung Europa-Archiv, Frankfurt a. M., Myliusstraße 20, Telefon 77 33 47.

Österreichische Ausgabe: Verlag für Geschichte und Politik, Wien 1, Singerstraße 12.